(grand tableau défliant) —
exemplaire interfolié

Classer dans les
généralités
sur le Romantisme
Histoire Sociale
à (Macarel)

HJ
1093
.M3
1838
v.1
pt.1
SMRS

DE LA

FORTUNE PUBLIQUE

EN FRANCE,

ET DE SON ADMINISTRATION.

PARIS. — IMPRIMERIE DE PAUL DUPONT ET Cie,
Rue de Grenelle-St-Honoré, n. 55.

DE LA

FORTUNE PUBLIQUE

EN FRANCE,

ET DE SON ADMINISTRATION,

PAR **L. A. MACAREL**,

Conseiller d'état;

ET **J. BOULATIGNIER**,

Professeur d'administration publique.

TOME PREMIER.

PARIS,

CHEZ POURCHET PÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR,

Rue des Grès-Sorbonne, n° 8, près l'École de Droit;

ET A LA LIBRAIRIE ADMINISTRATIVE DE PAUL DUPONT ET Cie,

Rue de Grenelle-Saint-Honoré, n° 55, hôtel des Fermes.

1838.

Tout exemplaire non revêtu de la signature de l'éditeur devra être regardé comme contrefait, et le contrefacteur sera poursuivi selon la loi.

Pourchet

Digitized by the Internet Archive
in 2010 with funding from
University of Ottawa

http://www.archive.org/details/p1delafortunepub01maca

L'un des auteurs de ce livre fut chargé, en 1828, de former à la science diplomatique et administrative une colonie de jeunes Egyptiens. Pour guider ses élèves dans cette carrière si vaste et si neuve pour eux, il fut obligé, en l'absence d'ouvrages qui eussent embrassé d'une manière méthodique et précise l'ensemble de la science sociale, de composer lui-même une série de leçons sur cet immense sujet. Quatre années du travail le plus opiniâtre furent consacrées à l'accomplissement de ce devoir, sans que le professeur songeât à livrer au public un travail dont il sentait mieux que personne l'imperfection. Des circonstances particulières l'ont déterminé, en 1833, à imprimer, sous le titre d'*Élémens de droit politique* (1), une partie du texte de ses leçons. C'est encore une portion de ce travail qui se publie aujourd'hui, mais agrandie et améliorée par six années de soins et d'études, auxquels s'est associé un jeune collaborateur, qui a lui-même repris, pour une autre série d'élèves, l'enseignement de la mission égyptienne.

Pendant ces six années, les auteurs se sont entourés, non seulement de tous les livres qui ont été pu-

(1) Un volume in-18; prix : 4 fr., à Paris, chez Nève, au Palais de Justice. Le plan adopté pour l'enseignement des élèves de l'école égyptienne est indiqué dans une des notes placées à la fin de ces *Élémens*.

bliés sur les matières financières, mais aussi des documens qu'à l'occasion des lois de finances, notre gouvernement présente aux chambres, avec le plus louable empressement. Ils ont aussi consulté les rapports approfondis dont ces lois sont l'objet, principalement dans la chambre des députés; rapports qui, pour cette chambre et depuis 1832 seulement, forment la matière d'environ douze gros volumes in-4°; ce qui peut expliquer comment certaines parties du budget des dépenses et de celui des recettes peuvent être votées avec une rapidité qu'on a souvent relevée avec malice, et dont peuvent s'alarmer les personnes qui ne sont pas familiarisées avec les travaux intérieurs des deux chambres législatives.

Les discussions de ces chambres, depuis le rétablissement du gouvernement représentatif en France, les observations auxquelles elles ont donné lieu dans la presse ont été pareillement étudiées avec l'attention qu'elles méritent.

Les archives administratives ont été, d'ailleurs, explorées pour en extraire les actes inédits qu'elles renferment en trop grand nombre encore, et pour arracher à l'injuste oubli où ils sont ensevelis quelques uns des documens qui encombrent les cartons, et dont la rédaction fait souvent honneur aux modestes employés des bureaux.

Enfin les annales de la jurisprudence administrative et judiciaire, mais de la première surtout, ont été dépouillées, afin de montrer, dans leur application, les règles dont on avait exposé les principes et l'économie. Les résultats de cette jurisprudence ont

été quelquefois insérés dans le corps même de la matière ; quelquefois ils étaient si abondans qu'il a paru nécessaire de les réunir, de les classer, d'en former pour ainsi dire un tout, et par conséquent de les présenter isolément.

Les renseignemens statistiques, qui obtiennent aujourd'hui une si grande faveur, ont été recueillis aussi partout où ils se présentaient avec un caractère d'authenticité suffisant. On a dû s'imposer à cet égard une certaine sévérité ; car si la législature et l'administration doivent s'appuyer sur les faits, sous peine de disposer et d'agir à l'aveugle, au moins faut-il que les faits sur lesquels elles doivent se baser soient constatés avec exactitude.

Les auteurs se sont ainsi efforcés de faire un ouvrage d'utilité pratique ; c'est moins un traité qu'ils ont composé qu'un livre d'exposition, dans lequel ils n'ont pas cependant absolument renoncé à dire leur opinion. Pour achever de faire connaître leur pensée, ils doivent ajouter que cet ouvrage, bien que les notions d'économie sociale n'y manquent pas, est surtout d'administration, de droit administratif et de statistique. C'est en quelque sorte un cours de budget, à l'usage de tous ceux qui, par devoir, concourent à la gestion de la fortune publique, ou qui, simples citoyens, désirent s'instruire des affaires du pays : ce qui est aussi un devoir chez les peuples qui veulent sincèrement la liberté.

Malgré l'étendue de leur travail, les auteurs n'ont pas la prétention que sa lecture suffise à former des administrateurs habiles pour les finances de l'état : ils savent que, dans cette branche des services pu-

blics autant et plus peut-être que dans toute autre, il est indispensable que la pratique des affaires vienne compléter les études du cabinet; ils ont voulu seulement rendre ces études plus faciles, en rassemblant des matériaux épars de tous côtés, et seconder la pratique en répandant les principes qui doivent la diriger: tel est le véritable but des livres qui se publient sur l'administration. C'est ce qu'oublient des praticiens, d'ailleurs fort distingués, qui professent une dédaigneuse indifférence envers ces livres, dont le résultat est cependant de faire connaître leurs efforts pour le bien public, d'en consacrer le souvenir et d'en faire le point de départ pour des améliorations ultérieures.

Du reste, les personnes qui désireraient se livrer à des études particulières sur l'administration financière trouveront à la fin de l'ouvrage, après la table alphabétique et raisonnée des matières, une petite bibliographie spéciale, où les auteurs signalent les publications auxquelles ils ont eu recours. Toutefois ils regardent comme un devoir de mentionner dès à présent les *Institutes du droit administratif français*, de M. le baron de Gérando, où l'ensemble du droit administratif, en ce qui concerne les finances, a été exposé, pour la première fois, dans le cadre et avec la méthode propre à l'auteur, et aussi le *Rapport au roi sur l'administration des finances*, publié, en 1830, sous le ministère de M. le comte de Chabrol, et qui fut composé par M. le marquis d'Audiffret, aujourd'hui l'un des présidens de la cour des comptes.

ADDITIONS ET CORRECTIONS

ESSENTIELLES A FAIRE.

Page 46, ligne 25, *au lieu de :* à la poursuite et diligence du directoire exécutif de l'administration municipale, *lisez :* à la poursuite et diligence du commissaire du directoire exécutif de l'administration municipale.

Page 140, au bas de la page, *ajoutez* qu'une loi du 19 mai 1837 a alloué une somme d'un million pour payer la dot de S. M. la reine des Belges.

Page 180, ligne 5 de la note, la date de l'arrêt du conseil *Tarle contre le marquis de Rougé*, est 29, et non 19 décembre 1819.

Page 181, ligne 2 de la note, *lisez :* 16, *au lieu de* 17 mai 1827, la date de l'arrêt du conseil *commune de Morbier contre Mayet*, et 19, *au lieu de* 10 décembre 1827, la date de l'arrêt *commune de Lancon contre Roux*.

Page 195, ligne 25, *au lieu de :* biens, *lisez :* baux.

Pages 208 et 210, *reportez*, du ministère de l'intérieur à celui des travaux publics, les immeubles nationaux affectés au service des ponts et chaussées.

Page 217, ligne 12, *au lieu de :* dosition, *lisez :* position.

Page 228, dernier alinéa, *ajoutez* que le projet de loi proposé par le gouvernement, relativement aux salines de l'est, n'a pas été converti en loi dans la session de 1837.

Page 237, 2e alinéa, *ajoutez* que la chambre des députés a refusé d'accorder aux agens et gardes forestiers une part dans les amendes.

Pages 261 et 265, lignes 5, *ajoutez* que, d'après la loi du 4 mai 1837, les divers modes d'adjudication des coupes de bois de l'état sont déterminées par une ordonnance royale, et que la formalité des surenchères est supprimée ; enfin qu'une ordonnance du 20 mai 1837 a disposé que les bois de chablis et de délit, quelle qu'en soit la valeur, ainsi que les coupes exploitées par économie, pour être vendues en détail et par lots,

a.

pourraient être adjugées aux chefs-lieux de canton ou dans les communes voisines des forêts nationales.

Page 266, ligne 18, *au lieu de :* introdusit, *lisez :* introduisit.

Page 284, à la fin du 1er alinéa, *ajoutez* que le crédit demandé, pour l'achèvement des routes royales et le perfectionnement de la navigation en Corse, a été alloué par la loi du 14 mai 1837.

Page 291, ligne 12 de la note, *lisez :* 5 septembre 1836, *au lieu de :* 1835.

Pages 295, dernière ligne, et 302, 3e, 4e et 5e alinéas, *rappelez* que la surenchère dans les adjudications des coupes de bois de l'état a été supprimée par la loi du 4 mai 1837.

Page 375, ligne 14, *au lieu de :* le préfet oppose, *lisez :* propose.

Page 385, ligne 1, *au lieu de :* à cause sa vétusté, *lisez :* à cause de sa vétusté.

Page 467, dans la 2e note, *au lieu de :* page 430, *lisez :* 437.

Page 509, ligne 28, *au lieu de :* 1828, *lisez :* 1838.

Page 511, ligne 26, au *lieu d'*août 1485, *lisez :* 1484.

Page 541, ligne 1 de la note, *au lieu de :* le rapport à la chambre des députés, *lisez :* le rapport fait à la chambre des députés.

Page 549, ligne 3 de la note, *au lieu de :* M. La Salle, *lisez :* M. Desalles.

Page 550, ligne 11, *lisez :* l'un est chargé.

Page 551, ligne 18, *au lieu de :* 1839, *lisez :* 1838.

Page 586, 3e et 4e alinéas, *supprimez* ce qui concerne le bureau des opérations militaires, qui dépend aujourd'hui, non pas du dépôt de la guerre, mais de la direction générale du personnel.

Page 610, ligne 25, *au lieu de :* 942,220 fr., *lisez :* 1,942,220 fr.

Page 651, ligne 28, *au lieu de:* 21,817,650 fr., *lisez :* 21,717,099 fr.

Page 663, ligne 7, à la somme de 173,320 fr., *ajoutez :* 89 centimes.

Page 668, ligne 25, *au lieu de :* 1,609,420 f. 24 c., *lisez :* 1,069,420 f. 24 c.

TABLE DES DIVISIONS

DU PREMIER VOLUME.

PREFACE . . . . . Page v

INTRODUCTION 1

Ire PARTIE.—DES RESSOURCES DE L'ETAT 27

LIVRE PREMIER.—DES RESSOURCES ORDINAIRES DE L'ETAT . . 28

TITRE Ier.—DU DOMAINE NATIONAL . . . . . *id.*

CHAP. Ier.—DU DOMAINE PUBLIC 57

CHAP. II.—DU DOMAINE DE L'ETAT EN GENERAL 114

SECTION Ire.—DU DOMAINE DE LA COURONNE . . . . . *id.*

SECTION II.—DU DOMAINE DE L'ÉTAT PROPREMENT DIT 141

§ Ier.—*Des immeubles qui font partie du domaine de l'état* . . 144

ART. Ier.—Des immeubles nationaux affectés à un service public 199

ART. II.—Des immeubles nationaux qui ne sont pas affectés à un service public 216

N° 1.—Des eaux minérales . . . . . *id.*

N° 2.—Des salines appartenant à l'état 223

N° 3.—Des bois et forêts de l'état 232

§ 2.—*Des droits incorporels appartenant à l'état* 304

ART. Ier.—Du droit de pêche et des madragues 305

ART. II.—Des droits de bacs et bateaux de passage 337

ART. III.—Des droits de péage sur les ponts et les rivières. 388

ART. IV.—Des droits de péage pour la correction des rampes sur les routes royales et départementales 395

ART. V.—Des droits de chasse dans les forêts de l'état . . 395

ART. VI.—Du droit de gruerie 411

ART. VII.—Des rentes nationales 412

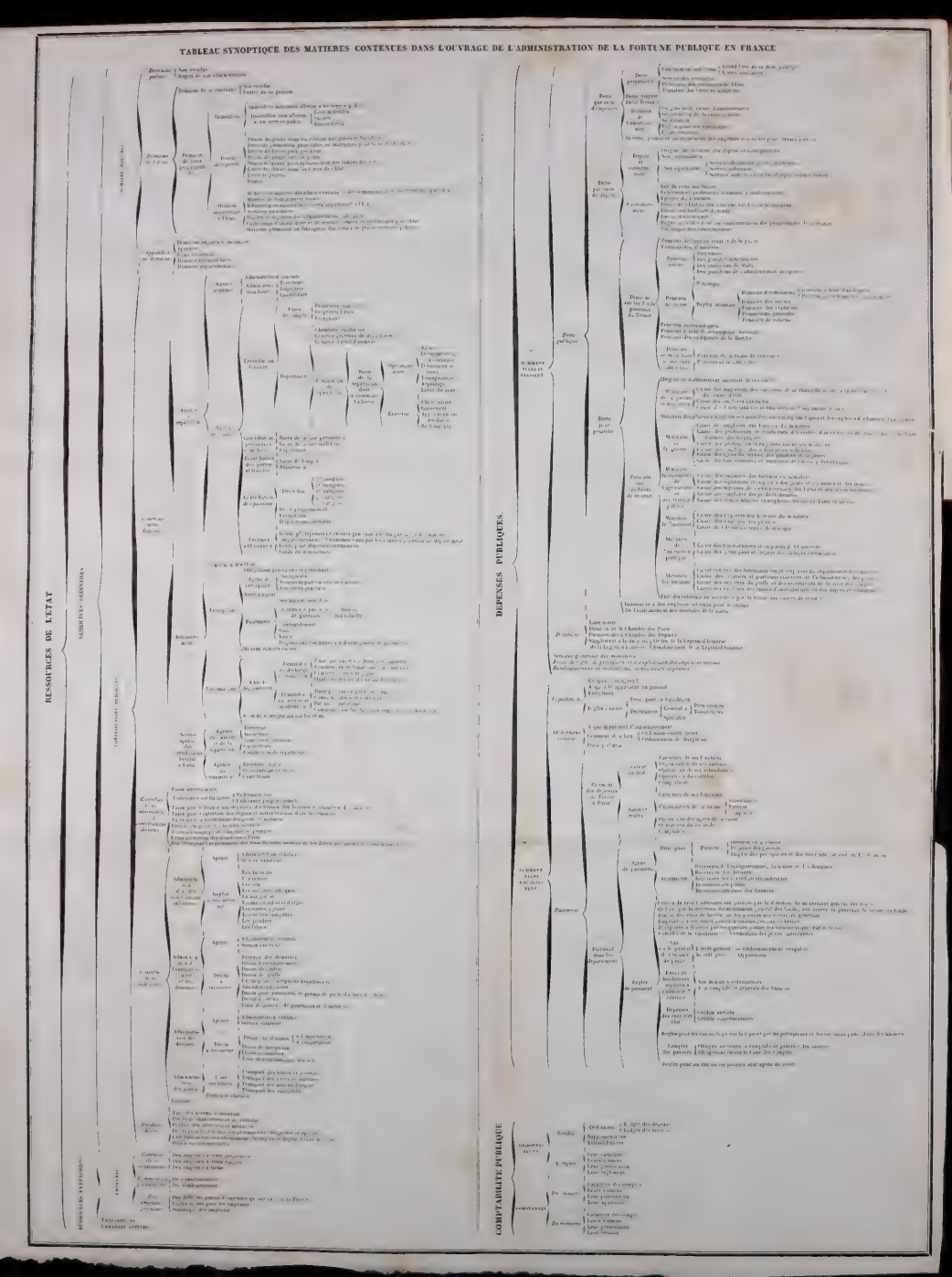
§ 3.—*Des meubles appartenant à l'état* 423

ART. Ier.—Du mobilier et du matériel des administrations, établissemens ou services entretenus par l'état 424

ART. II.—De l'imprimerie royale 440

ART. III.—Des bibliothèques nationales et des livres appartenant à l'état..... Page 476
ART. IV.—Des archives nationales..... 522
ART. V.—Des papiers et registres des administrations publiques..... 615
ART. VI. — Des collections d'objets d'art et de science, formées et entretenues par l'état..... 620
N° 1.—Muséum d'histoire naturelle..... 621
N° 2.—Observatoires nationaux..... 629
N° 3.—Musée d'artillerie..... 635
N° 4.—Conservatoire des arts et métiers..... 639
ART. VII —Matières premières ou fabriquées, destinées à de grands services publics..... 649
N° 1.—Matières confiées au ministère de la guerre... 650
N° 2.—Des armes et des objets d'habillement et d'équipement confiés à la garde nationale..... 685
N° 3.—Matières confiées au département de la marine. 705
N° 4.—Matières confiées au ministère des finances.. 745

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MATIERES CONTENUES DANS L'OUVRAGE DE L'ADMINISTRATION DE LA FORTUNE PUBLIQUE EN FRANCE



DE LA

FORTUNE PUBLIQUE

EN FRANCE,

ET DE SON ADMINISTRATION.

INTRODUCTION.

SOMMAIRE.

1. — Exposition.
2. — Division de l'ouvrage.
3. — Organisation de l'administration des finances.
4. — ——— avant 1789.
5. ——— par l'assemblée constituante, la convention et le directoire.
6. — ——— sous le consulat et l'empire.
7. — ——— après 1814.
8. — Administrateurs généraux des finances, depuis 1515.
9. — Organisation actuelle.
10. — Division des principales branches de service, et leurs attributions.

1. — Dans un pays où les affaires publiques sont soumises à la discussion annuelle de grandes assemblées délibérantes et au contrôle incessant d'une presse libre, où le gouvernement, dépouillé du prestige d'une antique origine, est réduit, pour légitimer l'autorité dont il est investi, à justifier de son utilité, il faudrait que tous ceux qui peuvent influer sur l'administration de l'état eussent étudié les différentes branches des services publics, et connussent leurs né-

cessités. On arriverait ainsi à renfermer le gouvernement dans la sphère d'action qui lui appartient, le bien-être général, et aussi à ne lui refuser, par une aveugle défiance, aucun des moyens nécessaires pour accomplir sa mission. En France on conçoit aujourd'hui, mieux que jamais peut-être, combien est essentielle la confiance réciproque entre le gouvernement et la nation, combien il est dommageable de tenir en état continuel de suspicion, vis-à-vis du pays, le pouvoir, qui perd ainsi son principal moyen de faire le bien, la force morale. On commence aussi à comprendre que, dans notre société actuelle, le meilleur remède peut-être qu'on puisse opposer à ce mal est de répandre la connaissance des sciences politiques, administratives et économiques.

En effet, dans les gouvernemens de libre discussion, l'un des plus grands obstacles que rencontre la puissance publique est de s'adresser à des assemblées ou à des personnes qui n'ont point encore assez étudié ces matières. Combien d'hommes éminens dans les professions libérales ou industrielles, exerçant autour d'eux une influence considérable, discutent les affaires de l'état, du département ou de la commune, sur de rapides aperçus, sur de vagues et inexactes notions, trop souvent puisées dans des feuilles publiques mal informées! combien, faute de saines lumières, frondent et blâment avec amertume les actes du gouvernement, quels que soient ses organes! Naguère, un membre de la Chambre des députés, membre aussi de l'Institut, section des sciences morales et politiques, homme recommandable par de graves travaux et par ses habitudes

de modération, n'a-t-il point, par un élan de conscience, déclaré, à la tribune, qu'en arrivant dans l'assemblée il avait la conviction qu'on pouvait, pour peu qu'on le voulût sincèrement, réduire immédiatement de 300 millions le budget de nos dépenses, sans préjudice des réductions ultérieures!.... Et combien d'aveux semblables on pourrait citer, si tous nos hommes publics se croyaient obligés à confesser les préjugés avec lesquels ils ont abordé la discussion ou le maniement des affaires!

Cette fâcheuse ignorance des nécessités du gouvernement se révèle surtout en ce qui concerne l'administration des finances, qui, plus que d'autres, ce nous semble, exige des connaissances spéciales, une vue d'ensemble acquise par l'investigation des détails, et sur laquelle chacun pourtant se croit appelé à tracer ou à redresser la marche du gouvernement. Certes, jamais le défaut de science ne fut aussi regrettable; car c'est dans les matières de finances qu'on cherche et qu'on trouve, d'ordinaire, les moyens les plus efficaces pour soulever les gouvernés contre les gouvernans. Peut-être que des préventions traditionnelles, justifiées d'ailleurs par d'énormes et fréquens abus, entretiennent dans les masses une sorte d'irritation sur ces matières; peut-être que, de toutes les charges sociales, l'impôt étant celle qui pèse le plus aux populations, l'espérance de voir supprimer ou alléger le fardeau devient le mobile le plus puissant contre ceux que la passion suppose l'imposer à leur profit. Dans nos temps modernes, où les grandes entreprises ne s'exécutent qu'au moyen de grands capitaux, les états ne

peuvent de grandes choses, même avec une population nombreuse et un territoire étendu, qu'autant que la fortune publique est bien administrée et que tous sont convaincus de cette bonne administration : car ce sont là les conditions du crédit. On conçoit dès lors que le gouvernement, qui ne veut que des dépenses utiles et des impôts légitimes, qui recherche les moyens de perception les plus doux et les plus économiques, qui veut l'ordre dans la comptabilité, doive appeler de ses vœux le jour où tous les citoyens pourraient connaître et apprécier les règles qui président à la gestion de la fortune publique.

Pour nous, convaincus depuis long-temps que l'organisation et les besoins des services publics, en France, ne sont point suffisamment étudiés et connus, et désirant contribuer à propager le goût de ces études, nous avons été déterminés par les réflexions qui précèdent à commencer par l'administration financière, sinon nos recherches, au moins nos publications. Pour atteindre le but que nous nous proposions, il ne s'agissait point de recueillir, encore moins de composer des théories financières. Il fallait exposer, d'après les lois, les réglemens et la jurisprudence, les règles sur lesquelles repose aujourd'hui la gestion de la fortune publique et les motifs qui les ont fait adopter ; indiquer les règles antérieures et constater les résultats moraux et matériels que l'application de ces diverses règles a produits. En effet, pour travailler à améliorer en connaissance de cause, il faut bien savoir d'abord ce qui est, puis ce qui a été, afin de ne pas prendre, pour des innovations utiles, des systèmes anciennement éprouvés et dont l'expérience a révélé les vices.

Ainsi : indications historiques sur les différentes branches de services qui se rattachent à la gestion de la fortune publique ; exposé des regles aujourd'hui en vigueur ; documens statistiques, puisés aux sources officielles ou avouées par la science, et résumé des opinions émises sur chacun des services : tel est notre programme. Ce n'est pas le plus brillant que nous eussions pu imaginer, mais c'est celui qui nous a paru le mieux approprié à l'état actuel des connaissances administratives : c'est un point de départ pour les discussions à venir.

2. — Dans un vaste empire comme la France, l'administration de la fortune publique embrasse des détails immenses ; mais, par la nature même des choses, ces détails se résument en trois points principaux :

Les ressources de l'état ;

Les dépenses publiques ;

La comptabilité.

Chacun sait qu'aujourd'hui cette difficile gestion est presque en totalité remise à un seul administrateur, le ministre des finances; quelques portions sont confiées à d'autres ministres; nous aurons soin de les noter et d'expliquer les motifs de cet état de choses.

3. —Avant tout, nous avons pensé qu'il ne serait pas sans intérêt de rechercher à quelle époque de l'ancienne monarchie cette gestion a été centralisée entre les mains d'un administrateur général, et les différentes vicissitudes que l'organisation de cette branche de l'administration a subies, avant d'être remise entre les mains de l'administrateur suprême et responsable, qui porte aujourd'hui le titre de *ministre des finances*.

Nous ne pouvons toutefois, à cet égard, tracer que des notions sommaires ; elles doivent être rigoureusement circonscrites au point de vue que nous nous proposons ici : l'administration centrale, considérée seulement quant à son organisation.

4. — Il paraît que, sous la première race, il y avait, pour la garde du trésor, c'est-à-dire des revenus du domaine du roi, un officier que l'on appelait *trésorier royal*, et qui, selon Grégoire de Tours, était subordonné au maire du palais.

Bientôt, au lieu d'un trésorier, il y en eut deux et trois ; le premier reçut alors le titre de *souverain des trésoriers*.

A mesure que les revenus de la couronne s'augmentaient par les impôts, l'administration financière prenait de l'importance. Les historiens s'accordent à reconnaître que, sous Philippe-le-Bel, cette administration eut un chef, un directeur, dans Enguerrand de Marigny ; mais ils ne sont pas d'accord sur le titre dont cet administrateur fut revêtu. Les uns, en effet, l'appellent *souverain des trésoriers*, d'autres *surintendant des finances*. Il ne paraît pas que cette dernière qualification, qui appartint, pendant assez long-temps, au principal administrateur des finances, ait été adoptée, dès-lors, d'une manière générale ; car, parmi les successeurs d'Enguerrand de Marigny, on en trouve qui furent qualifiés de *grand trésorier*, comme Jean de Montaigu, sous Charles VI ; de *grand général gouverneur des finances*, comme Pierre des Essarts, sous le même règne ; d'*argentier du roi*, comme Jacques Cœur, sous Charles VII ; de *trésorier*

général et secrétaire des finances (1), comme Florimond Robertet, sous Charles VIII et Louis XII.

Quoi qu'il en soit, il est incontestable que Semblançai porta, sous François Ier, le titre de *surintendant des finances*, sans doute parce que ce prince revêtit, à cette époque, du titre d'*intendans de finance* les deux officiers qui portaient précédemment le titre de *trésoriers*. Après Semblançai, six administrateurs des finances eurent le titre de *surintendans*. Mais, en 1594, Henri IV confia l'administration financière à un *conseil de finance*, composé de huit membres. Cette forme d'administration n'ayant pu répondre aux espérances que le roi en avait conçues (2), la charge de *surintendant* fut rétablie, en faveur de Sully, qui avait fait partie du conseil et avait fini par le diriger.

A la retraite de Sully (1611), la charge de *surintendant* fut supprimée, et les finances furent mises en direction, sous la conduite de trois administrateurs, bientôt réduits à deux. En 1616, reparut un administrateur unique, sous le titre de *contrôleur général*. Mais, à partir de 1617, on en revint au nom de *surintendant général*, qui subsista jusqu'à la disgrace de Fouquet (1661). Avant lui,

(1) Des auteurs pensent qu'après Philippe-Auguste le maniement des finances avait été séparé de l'administration financière et était resté aux mains du trésorier proprement dit, mais que Robertet, ayant probablement réuni les deux fonctions, prit le titre de *trésorier* et de *secrétaire des finances*.

(2) Henri IV écrivait, à propos de ce conseil : « Je me suis donné huit « mangeurs au lieu d'un seul, que j'avois auparavant; ces coquins, avec « cette prodigieuse quantité d'intendans qui se sont fourrés avec eux, « par compère et par commère, mangeant le cochon ensemble et ont con- « sommé plus de 100,000 écus, qui étoient somme suffisante pour chasser « l'Espagne de la France. »

et depuis que ce titre avait été rétabli, treize administrateurs l'avaient porté.

Lorsqu'il appela Colbert à la direction des finances, Louis XIV lui donna le titre de *contrôleur général*. Ce titre n'était pas nouveau dans l'administration française. Par une ordonnance de 1547, Henri II avait créé deux contrôleurs généraux des finances, pour contrôler les quittances du trésorier de l'épargne et tenir registre de toutes les parties de la recette et de la dépense. L'un devait suivre la cour, et l'autre résider à Paris. Ces deux officiers, qui n'avaient que des commissions, furent révoqués par l'édit du mois d'octobre 1554, « portant création d'office formé et héréditaire d'un seul contrôleur général des finances, pour résider près de la personne du roi, avec attribution de 6,000 livres tournois de gages fixes. » Du reste, les fonctions du contrôleur général étaient les mêmes que celles des officiers qu'il remplaçait. Un édit d'octobre 1556 lui permit d'avoir, « à ses périls et fortunes, un commis de qualité requise, pour exercer sa charge en son nom et contrôler les quittances. »

Louis XIV, en supprimant, par l'édit du 15 septembre 1661, le titre de surintendant des finances, se réserva, pour lui et ses successeurs, le droit d'ordonner les dépenses; précédemment, la signature de ce fonctionnaire suffisait pour faire entrer les fonds dans le trésor royal ou les en faire sortir. A l'exception de celle-ci, le *contrôleur général des finances* eut les attributions du *surintendant*.

A Colbert, mort en 1683, avaient succédé, avec le titre de contrôleur général, quatre hommes

dont l'histoire de l'administration a conservé les noms, Le Pelletier, Pontchartrain, Chamillard, et Desmarets. Mais, en 1715, le régent, ayant adopté la forme collective pour l'administration centrale, et remplacé les ministres par des conseils, il y eut, au lieu d'un contrôleur général, un conseil des finances, dont le duc de Noailles fut président. Il y avait, en outre, un vice-président et neuf conseillers, sans compter le maréchal de Villeroi, à qui la première place fut conservée, parce qu'il avait été nommé, par le feu roi, chef du conseil royal établi par Colbert. Le régent s'était réservé la signature de toutes les ordonnances de fonds. Le duc de Noailles, qui était le véritable chef de l'administration financière, sortit, en 1717, du conseil des finances, parce que les plans de Law y avaient prévalu contre son opinion. En 1720, l'influence du célèbre Ecossais était tellement prépondérante qu'après lui avoir donné des lettres de naturalisation, et, de protestant qu'il était, l'avoir fait catholique, on le nomma *contrôleur général*. Il ne garda pas même une année ces fonctions importantes. Du reste, ses successeurs passèrent rapidement au pouvoir ; car, au mois d'octobre 1776, on en comptait déjà quinze, parmi lesquels l'abbé Terray (1) et Turgot, renommés à des titres si différens. Alors Maurepas, désirant confier l'administration des finances à M. Necker, qui, en sa

(1) L'administration de l'abbé Terray ne fut pas de courte durée : elle commença au mois de décembre 1769, et ce fut seulement au mois d'août 1774 que cet abbé quitta ses fonctions, comblé de richesses, et raisonnablement chargé de la haine publique, comme Hamilton le disait de Mazarin.

qualité de protestant, ne pouvait ni prêter le serment des contrôleurs généraux ni entrer aux conseils du roi, imagina de partager cette administration : M. Tabourcau, magistrat, fut nommé contrôleur général, et M. Necker directeur général du trésor royal *sous les ordres directs du roi* (1). Mais, dans ce partage de travaux et d'autorité, la discordance de ces deux esprits ne tarda pas à se faire sentir ; et, le 2 juillet 1778, M. Necker resta seul chargé de l'administration financière, avec le titre de *directeur général des finances* : on ne voulait pas le nommer contrôleur général.

Peut-être est-ce ici le lieu de préciser ce qu'étaient précédemment les contrôleurs généraux.

Le contrôleur général était, par le droit de sa place, conseiller ordinaire au conseil royal des finances ; en cette qualité, il avait entrée et séance dans tous les conseils du roi, excepté au conseil d'état proprement dit, auquel il n'était admis que quand il y était appelé, ce qui lui conférait le titre de ministre, de même qu'à tous les autres membres du conseil, lorsqu'ils y étaient entrés.

Il prêtait serment entre les mains du chancelier, et en la chambre des comptes, où il était reçu et installé. Lui seul faisait rapport de toutes les affaires au conseil royal des finances, donnait, dans cette partie, tous les ordres aux intendans des provinces, aux trésoriers, fermiers, régisseurs, administrateurs ou re-

(1) Il y eut, en 1701, sous Chamillard, *deux directeurs généraux des finances*, avec le droit d'entrer et de rapporter au conseil royal des finances ; mais ces directeurs étaient subordonnés au contrôleur général, auquel ils étaient obligés de rendre préalablement compte des affaires.

ceveurs des revenus publics. Tout ce qui avait rapport aux finances, les hommes et les choses, était soumis à son inspection et à son autorité, qu'il n'exerçait toutefois que sous celle du roi. Il assignait la destination de tous les fonds publics, réglait la recette et la dépense, contresignait les ordonnances et acquits de comptant, dont le roi s'était expressément réservé la signature. Enfin, il était chargé de la garde et conservation de tous les actes ayant rapport aux finances.

M. Necker remplissait les fonctions de *directeur général des finances*, depuis près de cinq années, lorsque, en mai 1781, il crut pouvoir demander l'entrée au conseil, comme prix de ses services et comme un gage de l'approbation du roi, qui pût imposer à ses ennemis. Sur la réponse qui lui fut faite que sa religion était un obstacle invincible, il donna sa démission. Il reparut sept ans après, en août 1788, non plus seulement comme chef de l'administration financière, mais comme premier ministre; car, dans la crise où se trouvait alors l'état, les questions de finances primaient toutes les autres. Pendant sa retraite momentanée, il y avait eu six contrôleurs généraux, parmi lesquels son adversaire Calonne, qui eut le pouvoir de fasciner les yeux du monarque et du pays, au point de rester en place trois ans et demi. Notons toutefois que, en 1787, Loménie de Brienne, étant devenu premier ministre et président du conseil des finances, *le contrôleur général* avait alors repris une position véritablement subalterne. Le 11 juillet 1789, M. Necker quitta le ministère, mais on n'eut pas le temps de lui choisir un successeur. Trois jours

après, Louis XVI, à la sollicitation de l'assemblée nationale, dépêcha Dufresne de St.-Léon pour arracher Necker à la retraite où ce prince lui avait demandé d'aller s'ensevelir. Le 29 juillet 1789, Neker reprit ainsi son poste de ministre; il le conserva jusqu'au 4 septembre 1790.

5. — Depuis une année, la position du chef de l'administration financière était singulièrement modifiée : l'assemblée constituante avait nommé, pour surveiller cette partie des services publics, comme pour toutes les autres branches importantes, un comité permanent, qui, de fait, s'était emparé de l'administration suprême sur les matières rentrant dans ses attributions. M. Necker lui-même, malgré la position élevée qu'il tenait de ses antécédens, de sa fortune et de son titre de premier ministre, avait été forcé de s'effacer devant *le comité des finances* de l'assemblée nationale; il se retira pour ne pas s'annihiler entièrement. On voit à quel rôle subalterne furent dès lors réduits les deux fonctionnaires qui se succédèrent, après lui, à la tête de l'administration financière, avec l'ancien titre *de contrôleur général*.

Ce titre disparut définitivement, lorsqu'une loi des 27 avril et 25 mai 1791, ayant organisé le ministère, créa *un ministre des contributions et revenus publics*.

D'après l'article 9 de cette loi, dont nous croyons devoir conserver les termes, ce ministre était chargé :

« 1° Du maintien et de l'exécution des lois touchant l'assiette des contributions directes et leur répartition;

« Touchant le recouvrement, dans le rapport des contribuables avec les percepteurs et dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district ;

« Touchant la nomination et le cautionnement des percepteurs et du receveur de chaque district ;

« 2° De la surveillance tant de la répartition que du recouvrement et de l'application des sommes dont la levée avait été autorisée par la législature, pour les dépenses qui étaient et seraient à la charge des départemens ;

« 3° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la perception des contributions indirectes et l'inspection des percepteurs de ces contributions ;

« 4° De l'exécution des lois et l'inspection, relativement aux monnaies et à tous établissemens, baux, régies ou entreprises qui rendraient une somme quelconque au trésor public ;

« 5° Du maintien et de l'exécution des lois touchant la conservation et l'administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au trésor public ;

« 6° Sur la réquisition des commissaires de la trésorerie, il devait donner aux corps administratifs les ordres nécessaires pour assurer l'exactitude du service des receveurs ;

« 7° Enfin, il devait rendre compte au corps législatif, au commencement de chaque année, et toutes les fois qu'il serait nécessaire, des obstacles qu'aurait pu éprouver la perception des contributions et revenus publics. »

Comme on le voit, le trésor public était séparé du

ministère des contributions ; il était confié à une *trésorerie nationale*, composée de six commissaires indépendans des ministres et du roi lui-même, mais soumis à la surveillance de l'assemblée nationale, et aux ordres de son comité des finances.

Le ministère des contributions publiques, institué au mois de mai 1791, avait compté six ministres, lorsque, le 12 germinal an 2, la Convention substitua aux divers ministères douze commissions exécutives.

L'une d'elles avait le titre de *commission des finances*. Elle était composée de cinq commissaires et d'un adjoint. Elle était chargée de ce qui concernait l'administration des domaines et revenus nationaux, les contributions directes, les bois et forêts, les aliénations des domaines, les assignats et monnaies.

En vertu d'un décret du 29 du même mois, la commission prit le titre de *commission des revenus nationaux*. Elle dut être composée de deux commissaires seulement et d'un adjoint ; elle eut, dans ses attributions, l'administration de toutes les contributions indirectes, dans lesquelles furent comprises les douanes, précédemment attribuées au département des relations extérieures.

Les commissions devaient correspondre directement avec le comité de salut public, auquel elles étaient subordonnées ; elles lui devaient rendre compte de la série et des motifs de leurs opérations respectives, et le comité annulait ou modifiait celles des opérations qu'il trouvait contraires aux lois ou à l'intérêt public.

Les membres des commissions étaient solidairement responsables de leurs actes.

La trésorerie nationale subsistait toujours, indépendante de la commission des contributions et revenus. Elle correspondait directement avec la Convention et le comité de salut public.

Sous le directoire, le ministère ayant été réorganisé à peu près sur les mêmes bases qu'en 1791, il y eut, parmi les six ministres, un *ministre des finances*, dont les attributions furent réglées par la loi du 10 vendémiaire an 4, ainsi qu'il suit :

1° L'exécution des lois sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes, sur la perception des contributions indirectes et sur la nomination des receveurs, sur la fabrication des monnaies et le dépôt du métal de cloche, sur les assignats ;

2° L'administration des domaines nationaux et des forêts nationales, les postes aux lettres, les postes aux chevaux, les messageries, les douanes, les poudres et salpêtres et tous les établissemens, baux, régies ou entreprises qui rendent une somme quelconque au trésor public. (Art. 5.)

Le mois suivant, le ministre des finances fut installé. Trois personnes avaient été revêtues de ce titre, lorsqu'eut lieu l'établissement du gouvernement consulaire.

6.— Peu de temps après l'avénement des consuls, les commissaires de la trésorerie nationale furent supprimés. Il fut déclaré que l'administration du trésor public ferait désormais partie des attributions du

ministre des finances, et qu'un *conseiller d'état* serait spécialement chargé de la *direction générale du trésor public.* (Arrêté du 1er pluviose an 8, art. 1er, 2 et 3.)

Mais un arrêté du 5 vendémiaire an 10 vint de nouveau séparer, du ministère des finances, l'administration du trésor, en créant un *ministre du trésor public,* chargé directement, et sous sa propre responsabilité, de toutes les fonctions que le conseiller d'état, directeur général du trésor public, remplissait sous la surveillance et la responsabilité du ministre des finances. Il est à remarquer toutefois que le ministre des finances devait toujours être présent lorsque le ministre du trésor travaillait avec les consuls.

Voici, dès lors, comment l'administration financière se partagea entre les deux ministères :

Le département du ministre des finances renfermait :

La proposition et l'exécution des lois et arrêtés sur l'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions directes et sur la perception des contributions indirectes ; la proposition aux places de receveurs généraux et particuliers ; le réglement des soumissions des receveurs généraux des contributions directes ; l'administration de la caisse d'amortissement et de garantie, des douanes, des postes aux lettres et aux chevaux, de la loterie, des monnaies, des forêts, de l'enregistrement, des domaines publics, soit pour la conservation, soit pour la vente ; la régie des droits réunis, les octrois, la taxe d'entretien des routes, les établissemens, baux, régies et entreprises, qui donnent un produit au

trésor public ; l'expédition des ordonnances pour le paiement des pensions civiles ; la formation du budget général des recettes et dépenses de chaque année.

Le département du ministre du trésor embrassait :

L'exécution des lois et arrêtés qui avaient pour objet d'assurer les recettes du trésor et de régler les dépenses publiques ; la distribution des fonds à mettre à la disposition des divers ministres, et l'autorisation de paiement de leurs ordonnances délivrées dans les formes constitutionnelles ; la formation, la tenue et les mutations du grand-livre de la dette publique et du registre des pensions ; les instructions réglant la comptabilité des receveurs généraux et particuliers, des payeurs des départemens, divisions, ports, armées et colonies ; la surveillance et le contrôle du versement des fonds et revenus publics de toute nature, dans la caisse du trésor public à Paris, ou dans les caisses extérieures ; les négociations qu'exigeait le service ; le mouvement des fonds ; les poursuites pour le recouvrement des débets des comptables et autres débiteurs ; les établissemens de banque autorisés par la loi.

L'administration du trésor avait été séparée de celle des finances, afin que l'une servît de contrôle à l'autre. Toutes les ordonnances de paiement passant sous les yeux du ministre du trésor, on espérait qu'il découvrirait inévitablement les doubles emplois de fonds et les dilapidations.

Bien que ce système n'ait pas toujours répondu à

l'attente de ceux qui l'avaient établi (1), il s'est maintenu durant tout l'Empire ; et c'est peut-être un fait qui mérite d'être noté, que la Restauration trouva, à la tête du ministère des finances, le même homme que le consulat y avait placé, M. Gaudin, duc de Gaëte, qui s'est ainsi trouvé avoir administré les finances pendant quatorze ans et demi, du 10 novembre 1799 au 1er avril 1814 (2). — Le ministère du trésor public ne compta, depuis sa création jusqu'à la chute de l'Empire, c'est-à-dire de septembre 1801 au mois d'avril 1814, que deux titulaires, MM. de Barbé-Marbois et Mollien.

7. — A la Restauration, toute la gestion de la fortune publique fut remise à un seul fonctionnaire, *le ministre des finances*. On pensa sans doute que le partage de ces attributions entre deux autorités rivales, outre qu'il compliquait les ressorts administratifs, rendait trop faciles des contestations que Napoléon, ordonnant et dirigeant lui-même toutes les parties de l'administration, avait pu étouffer, mais qui ne manqueraient pas de se produire dans d'autres circonstances. D'ailleurs, la responsabilité ministérielle, en se divisant, s'affaiblissait. Le ministre des finances fut donc chargé de réunir les deux départemens, de rattacher toutes leurs parties à sa direction personnelle et de répondre de tous les actes relatifs au maniement des deniers publics.

(1) Notamment dans l'affaire de la *compagnie des vivres*, en 1806, qui fit retirer le portefeuille du ministère du trésor à M. de Barbé-Marbois, et destituer un assez grand nombre d'agens du trésor public.

(2) C'est la plus longue administration après celle de Colbert (de 1661 à 1683). La surintendance de Sully ne dura que de 1599 à 1611.

A son retour de l'île d'Elbe, Napoléon rétablit les deux ministères des finances et du trésor public. Mais, à la seconde Restauration, le 9 juillet 1815, ces ministères furent de nouveau réunis en un seul, et cet état de choses s'est conservé jusqu'à ce jour.

Des hommes habiles dans la science du gouvernement ont regretté que la gestion de la fortune publique n'ait pas continué d'être divisée, comme sous l'Empire, entre deux départemens ministériels. Ils ont fait remarquer que les connaissances et les facultés nécessaires pour diriger l'assiette et la perception de l'impôt, de la manière la plus conforme à la situation économique d'un état, diffèrent essentiellement des études et des talens convenables pour diriger les mouvemens de trésorerie et la comptabilité publique ; qu'il est rare, dès-lors, qu'ils se trouvent réunis, et que la division de ces fonctions pourrait avoir la plus heureuse influence sur l'administration de la fortune publique. Une plus longue expérience éclairera sans doute cette difficulté.

8. — Maintenant, si l'on était curieux de rechercher le nombre des administrateurs généraux de la fortune publique, en France, depuis la surintendance de Semblançai, en 1515, on trouverait :

De 1515 à 1594, 6 surintendans des finances ;
De 1594 à 1599, 1 conseil des finances ;
De 1599 à 1611, 1 surintendant des finances (Sully) ;
De 1611 à 1616, 1 conseil des finances ;
De 1616 à 1617, 1 contrôleur général des finances ;
De 1617 à 1661, 13 surintendans des finances ;
De 1661 à 1715, 5 contrôleurs généraux ;
De 1715 à 1720, 1 conseil des finances ;

De 1720 à 1776, 17 contrôleurs généraux;

D'octobre 1776 à juillet 1777, 1 contrôleur général et un directeur général du trésor;

De juillet 1777 à mai 1781, 1 directeur général des finances;

De mai 1781 à mai 1787, 4 contrôleurs généraux;

D'août 1787 à septembre 1790, 2 premiers ministres, chargés de la direction générale des finances;

De septembre 1790 à mai 1791, 2 contrôleurs généraux;

De mai 1791 à avril 1794, 6 ministres des contributions publiques;

D'avril 1794 à novembre 1795, une commission des revenus nationaux;

De novembre 1795 à septembre 1801, 4 ministres des finances;

De septembre 1801 à avril 1814, 1 ministre des finances, et 2 ministres du trésor public;

D'avril 1814 au 20 mars 1815, 1 ministre des finances;

De mars 1815 au 9 juillet 1815, 1 ministre des finances et 1 ministre du trésor public;

Du 9 juillet 1815 à novembre 1836, 17 ministres des finances.

— Ainsi, depuis 1515, l'administration centrale des finances a été confiée, sous la forme unitaire, à

20 surintendans,
30 contrôleurs généraux,
1 directeur général du trésor,
1 directeur général des finances,
2 premiers ministres, chargés de l'administra-

tion des finances, comme présidens du conseil des finances,

6 ministres des contributions publiques,

24 ministres des finances,

3 ministres du trésor public :

En tout, 87 administrateurs.

— Sous la forme collective, nous trouvons

3 conseils des finances,

1 commission des revenus nationaux.

— Parmi les 87 administrateurs qui, sous des titres différens, ont pris part à l'administration centrale des finances, on rencontre plusieurs fois les mêmes noms.

La Vieuville fut chargé deux fois de la surintendance : une fois sous Louis XIII, en 1623 ; une seconde fois sous Louis XIV, en 1649.

Particelli, dit Emery, fut aussi deux fois surintendant sous Louis XIV, en 1646 et en 1649.

Necker fut d'abord directeur général du trésor royal, puis directeur général des finances, en 1776 et 1777, puis deux fois premier ministre, chargé des finances, en 1788 et juillet 1789.

M. *le duc de Gaëte* fut 2 fois ministre des finances, en 1799 et mars 1815.

M. *le comte Mollien* fut deux fois ministre du trésor public, en 1806 et mars 1815.

M. *le baron Louis* fut cinq fois ministre des finances, en mai 1814, juillet 1815, décembre 1818, août 1830, mars 1831.

M. *le comte Roy* fut trois fois ministre des finances, en décembre 1818, novembre 1819, et janvier 1828.

Enfin M. *Humann* a été 2 fois ministre des finances, en octobre 1832 et novembre 1834.

9.— Mais si, malgré le développement que cette partie de l'administration française a pris depuis 1814, la gestion de la fortune publique est aujourd'hui confiée, en général, à un fonctionnaire unique, ce fonctionnaire, il faut le remarquer, a de nombreux auxiliaires.

10. — Aux termes d'une ordonnance royale du 6 février 1828 (non insérée au bulletin officiel), le département des finances se partage en dix branches principales, qui pour la plupart renferment elles-mêmes plusieurs sections ou administrations spéciales.

Voici la division de ces principales branches de service, avec les attributions de chacune d'elles, d'après l'ordonnance précitée (1).

1° *L'administration des revenus publics* comprenant :

1° La direction des contributions directes,
2° La direction générale de l'enregistrement et des domaines,
3° La direction des douanes et sels,
4° La direction des boissons, tabacs et poudres,
5° La direction des postes,
6° La direction des forêts (2).

Les attributions de cette première branche consistent dans :

(1) Quoique l'ordonnance qui a établi cette division ne soit pas regardée comme abrogée, dans le sein du ministère des finances, on trouve, dans le budget, une autre classification que, du reste, nous n'entendons louer ni blâmer.

(2) L'administration de la loterie, supprimée à partir de 1836, était aussi comprise dans cette première division.

L'assiette, la répartition et le recouvrement des contributions et revenus publics;

La liquidation des frais de ces différens services;

Le personnel et l'exploitation de ces branches d'administration.

II° *L'administration des monnaies*, qui a pour attributions :

La surveillance des ateliers monétaires;

La liquidation des frais, et la direction du personnel de ce service.

III° *La direction du mouvement général des fonds*, qui a pour attributions :

L'application des ressources aux besoins;

Les négociations, émissions et conversions de valeurs;

La préparation des distributions mensuelles de fonds, arrêtées par le roi;

Les contrôles et mises en paiement des ordonnances;

La liquidation des frais de trésorerie.

IV° *La direction de la dette inscrite*, qui a pour attributions :

L'inscription, le mouvement et le contrôle des rentes sur l'état, et des cautionnemens en numéraire;

La liquidation des arrérages et intérêts de ces divers services.

V° *La direction de la comptabilité générale des finances*, qui a pour attributions :

La direction des comptabilités de deniers publics;

La centralisation de leurs résultats; la situation générale des finances et des budgets; les comptes rendus;

Le contrôle et la surveillance de la gestion des comptables.

VI° *La direction du contentieux des finances*, qui a pour attributions :

Les questions contentieuses;

Les poursuites et recouvremens des débets et créances litigieuses ;

L'agence judiciaire du trésor ;

Le bureau des oppositions;

Les cautionnemens en rentes et en immeubles.

VII° *Le secrétariat général*, qui a dans ses attributions :

Les dépêches, les archives et le contre-seing ;

Le matériel de l'administration centrale, l'ordonnancement et la comptabilité spéciale des dépenses du ministère ;

La correspondance avec les administrations de finances.

VIII° *Le secrétariat particulier*, qui a, dans ses attributions :

Le personnel et la direction des mouvemens des inspecteurs des finances (V. l'ordonnance royale du 13 septembre 1829.);

Le personnel extérieur, la nomination à tous les emplois;

Le personnel du ministère;

Le portefeuille du ministre ;

La préparation des lois de finances ;

La liquidation des pensions de retraite.

IX° *La caisse centrale du trésor et le payeur principal du trésor*, ayant pour attributions :

Le service des fonds au ministère ;

Et le service des paiemens au ministère.

x° *La division des travaux temporaires.* Les attributions de cette division sont essentiellement mobiles; elle peut même devenir inutile. C'est elle qui a été chargée de préparer les travaux pour la liquidation de l'indemnité accordée aux émigrés, et de celle des colons de Saint-Domingue. On sent qu'elle pourrait être supprimée d'un instant à l'autre.

xi° Telle est, disons-nous, la classification établie par l'ordonnance royale du 6 février 1828; mais il nous semble qu'une onzième section ou division doit être comptée aujourd'hui dans le ministère des finances, depuis que l'arrêté ministériel du 24 juin 1832 a créé, au trésor, le *contrôle des opérations du payeur central et du caissier central*, contrôle qui, d'après l'article 3 de cet arrêté, « forme une section spéciale, qui ne dépend d'aucune des directions du ministère, » et dont le chef, d'après l'article 4, est nommé par le ministre et lui rend compte *directement*.

Du reste, le contrôle est chargé :

1° De constater contradictoirement toutes les recettes et dépenses du caissier central et les diverses opérations de la caisse, qui engagent le trésor public;

2° De vérifier la régularité des paiemens faits par le payeur central, en ses mandats sur la caisse centrale du trésor.

— En traitant des différentes parties de l'administration financière dont nous venons de tracer les attributions, l'occasion se présentera de revenir sur l'organisation de chacune des branches du ministère

des finances, et nous aurons soin d'en exposer les détails, selon le degré de leur importance.

Abordons maintenant les divisions générales que nous avons posées, et qui feront passer sous les yeux, comme nous l'avons annoncé, le tableau de la fortune de l'état, et l'ensemble des règles de notre administration financière.

PREMIÈRE PARTIE.

DES RESSOURCES DE L'ÉTAT (1).

SOMMAIRE.

11. — Quelles sont les ressources de l'état?

11. — Avant tout, il importe de déterminer l'étendue des moyens financiers que les lois mettent à la disposition des ministres, pour subvenir aux différens services publics. Ces moyens financiers forment les ressources de l'état.

Ces ressources sont de deux sortes : elles se renouvellent chaque année, ou bien elles ne s'offrent que rarement et après des intervalles inégaux ; elles sont ordinaires ou extraordinaires.

Nous les exposerons dans cet ordre.

(1) Dans la langue ordinaire, « le mot *ressource* signifie ce qu'on emploie, ce à quoi on a recours dans une extrémité fâcheuse, pour se tirer d'embarras » (Dictionnaire de l'Académie, édition de 1836). — Ici, nous prenons ce mot dans le sens où l'emploient les économistes et l'administration elle-même, c'est-à-dire pour signifier toutes les choses dont l'état peut disposer pour satisfaire aux nécessités et aux dépenses publiques. Le mot *revenus*, qui n'indique que ce qui donne un produit, n'avait pas une signification assez étendue pour rendre toute notre pensée. Les mots *voies et moyens* auraient eu le même inconvénient, et, en outre, celui de n'être pas très-usités encore et de ne pas faire comprendre à tout le monde ce qu'on veut exprimer par eux.

LIVRE PREMIER.

DES RESSOURCES ORDINAIRES DE L'ÉTAT.

SOMMAIRE.

12. — Ce que comprennent les ressources ordinaires.

12. — Si nous avons bien observé, il nous semble que ces ressources se composent de deux choses, et proviennent de deux sources seulement, savoir :

Du domaine national,

Et des contributions publiques.

Nous allons traiter successivement de chacune de ces grandes divisions de la fortune publique.

TITRE PREMIER.

DU DOMAINE NATIONAL.

SOMMAIRE.

13. — Ce qui compose le domaine national.
14. — Par quels moyens il s'est formé.
15. — Comment il peut s'accroître, sous la législation actuelle.
16. — Spécialement, des acquisitions et des expropriations.
17. — Importance du domaine national, dans ses rapports avec l'économie publique.
18. — Division du domaine national.
19. — Règles communes aux différentes branches du domaine national.
20. — Autorités chargées de prononcer sur les contestations.
21. — Personnes ayant qualité pour exercer les actions devant l'autorité judiciaire.
22. — Règles pour la procédure et le jugement.
23. — Règles relatives aux actions portées devant les tribunaux administratifs.

13. — Le domaine national, pris dans le sens le

plus étendu, se compose des choses qui n'appartiennent pas aux établissemens publics, ou aux simples particuliers, soit comme individus, soit comme membres d'une compagnie ou d'une association privée. Dans chaque nation, il y a donc un domaine de l'état, parce que, dans toute aggrégation politique, il y a nécessairement des biens qui appartiennent au public, qui sont communs à tous les membres de l'association nationale.

Tels sont :

1° Les rivages de la mer ;

2° Les fleuves et rivières navigables et flottables ;

3° Les routes et grands chemins ;

4° Les murs, fossés et remparts des villes.

Aussi, ces biens sont-ils appelés *domaniaux par leur nature.*

Cette qualification se conçoit aisément.

D'abord, *quant aux rivages de la mer :* sans doute, comme on l'a parfois exprimé, ces rivages semblent plutôt appartenir à la mer elle-même que dépendre du domaine des hommes ; sous ce rapport, on pourrait dire qu'ils doivent être d'un usage universel, comme la mer elle-même. Cependant on s'est accordé, dans tous les temps, à attribuer aux peuples la propriété des côtes qui bordent leurs états ; sans cela ils n'eussent pas été maîtres chez eux. *Littora in quæ populus romanus imperium habet populi romani esse arbitror.* (L. 3. D. *ne quid in loco publico*). On sait que les Anglais ont poussé plus loin leurs prétentions : qui ne connaît leur doctrine du *mare claustrum*, appuyée par l'ouvrage du célèbre jurisconsulte John Selden, combattue

dans le temps par Grotius, et plus récemment par un publiciste français, M. de Rayneval?

Mais il ne suffisait pas d'avoir déclaré le droit de propriété, il fallait en régler l'exercice. Eh bien, sur ce point encore on s'est accordé à reconnaître que tous les citoyens d'un état ayant besoin, pour leur commerce, qu'on leur assure la libre jouissance de la mer, l'administration de la propriété du rivage doit être attribuée à la puissance publique, mandataire de la société, à qui il appartient de régler la dispensation et l'usage des choses communes à tous.

Quant aux rivières navigables et flottables, également destinées, par la nature, aux usages publics, évidemment elles ne sont point susceptibles d'une propriété privée: la force des choses, l'intérêt général voulaient donc qu'on les plaçât aussi sous la main de la puissance publique.

Par une conséquence forcée du principe qui a fait déclarer propriétés publiques les rivières navigables et flottables, on a dû attribuer le même caractère aux *îles* ou *attérissemens* qui se forment dans le lit de ces rivières.

Quant aux cours d'eau non navigables ni flottables, plusieurs législateurs ont pensé que, destinés seulement aux usages des lieux qu'ils arrosent, ils ne devaient point être considérés comme des propriétés publiques; mais il y a, dans la déclaration de ce principe, de si graves conséquences pour la prospérité agricole et manufacturière du pays, que les législateurs doivent peser avec maturité leurs déterminations à cet égard.

Les *routes et les grands chemins* ne sont pas plus

susceptibles d'une propriété privée que les rivières navigables et flottables, *ces chemins qui marchent*, comme les appelle Pascal. Le même motif les ayant fait regarder universellement comme des propriétés publiques, il est tout simple d'en remettre la garde, la police, la gestion enfin à la puissance publique.

L'état, ayant été déclaré propriétaire des grandes routes et chemins publics, a dû être, par voie de conséquence, regardé aussi comme ayant les mêmes droits sur les *ponts* et les *bacs*, qui ne sont, à vrai dire, que la continuation des routes.

Enfin, les droits exclusifs de la nation à la propriété des *murs*, *remparts* et *fossés des villes* sont établis par l'intérêt général. Dès lors, la puissance publique, chargée de procurer la sûreté intérieure et extérieure de l'état, pouvait seule être investie de l'administration de cette partie du domaine national.

— La législation française a, depuis long-temps, consacré ces principes.

Pour les rivages de la mer, on peut se référer à la célèbre ordonnance de la marine, du mois d'août 1681 (titre VII, dans le préambule).

La domanialité des rivières navigables est regardée comme un principe incontestable dans l'ordonnance de Charles IX, du 7 juillet 1572; et l'ordonnance d'août 1669 (titre VIII, art. 41) confirme ce principe, dans les termes les plus formels.

La domanialité des îles qui sont ou se forment dans ces rivières est établie dans les lettres-patentes de François Ier, de 1539, dans l'ordonnance du 7 juillet 1572, dans l'édit d'avril 1668, dans les

arrêts de réglement du conseil des 22 août et 6 novembre 1673, dans les déclarations d'avril 1683, avril 1686, août 1689, etc.

— Ces prescriptions de l'ancienne législation ont été sanctionnées par le Code civil.

Aux termes de l'article 538, les chemins, routes et rues à la charge de l'état, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades sont considérés comme des dépendances du domaine public.

Et selon l'article 540, les portes, murs, fossés, remparts des places de guerre et des forteresses, font aussi partie du domaine public.

Notre législation moderne, et principalement la loi du 14 floréal an 10, établit les droits de l'état sur la propriété des ponts. La même loi consacre, en faveur de l'état, sur les bacs et bateaux, les mêmes droits que déjà la loi du 6 frimaire an 7 avait formellement reconnus.

Mais les biens domaniaux, par leur nature, ne sont pas les seuls qui composent, en France, le domaine national.

L'état possède, outre ces biens, pour une valeur considérable de propriétés mobilières et immobilières. Il a spécialement un certain nombre de droits incorporels. Nous montrerons bientôt tous ces points en détail.

14. —Mais, comment s'est formé le domaine national, quant aux biens qui ne sont pas domaniaux par leur nature? Ce peut être une recherche utile; nous allons nous y livrer rapidement.

D'abord il paraît que, quand les Francs, après

la conquête des Gaules, se partagèrent les pays conquis, des fonds de terre furent réservés pour que leurs produits servissent aux besoins communs.

Ces biens ont été grossis successivement :

Par la conquête,

Par la confiscation,

Par l'aubaine,

Par la déshérence,

Par les épaves,

Par les successions,

Par les donations et legs faits au chef de l'état,

Enfin par les acquisitions particulières des princes : car on tenait autrefois pour maxime du droit public français que *tous les biens qu'un prince possédait en montant sur le trône étaient unis, de plein droit, au domaine de l'état*, et encore que *toutes les acquisitions qu'il avait pu faire pendant son règne et qui étaient sa propriété au moment de sa mort, à cet instant se réunissaient aussi de plein droit au domaine.*

Certes, avec ces nombreuses causes d'accroissement, si les courtisans et les favoris de l'ancienne monarchie n'avaient pas incessamment dévoré le domaine national, il aurait dû, au moment de la révolution de 1789, présenter une masse énorme de biens : il était au contraire épuisé.

15. — Aujourd'hui, les moyens que la législation française offre à l'état pour accroître son domaine sont peu nombreux et peu productifs.

La confiscation s'est enfuie devant le régime constitutionnel, du moins la confiscation générale ;

car il existe bien encore, dans nos codes et nos lois, un grand nombre de confiscations partielles, mais elles sont tout-à-fait sans importance pécuniaire. (Chartes constitutionnelles de 1814, art. 66; de 1830, art. 57.)

— *L'aubaine* a suivi la confiscation. (V. la loi du 14 juillet 1819.)

— La loi du 2 mars 1832 a introduit de nouveaux principes sur les *acquisitions faites par les princes, avant et depuis leur avénement au trône.* D'après l'article 22 de cette loi, le roi a dû conserver la propriété des biens qui lui appartenaient avant son avénement au trône. Ces biens et ceux qu'il acquerra, à titre gratuit ou onéreux, pendant son règne, composeront son *domaine privé.* Et, selon l'article 23, le roi peut disposer de son domaine, soit par actes entre-vifs, soit par testament, sans être assujéti à celles des règles du Code civil qui limitent la quotité disponible.

L'état n'a donc plus de moyens d'accroître, aujourd'hui, son domaine que

Par la conquête (loi du 2 mars 1832, art. 25),

Par les donations et legs,

Par les droits que lui confère le Code civil sur les biens et effets, meubles et immeubles, demeurés vacans et sans maître (art. 713.); sur ceux des personnes qui décèdent sans héritiers légitimes, ou dont les successions sont abandonnées (art. 723, 724, 768); sur ceux que le mort civilement acquiert depuis sa condamnation (art. 25 et 33);

Enfin, que par les acquisitions faites au nom de l'état.

Nr. l'article Aubaine de Mr. Rossi, dans l'Encyclopédie du droit de MM. Schire et Carteret.

Voilà donc comment est composé et se forme aujourd'hui le domaine national.

16. — Il n'entre pas dans notre plan d'exposer les règles du droit public ou civil qui se rapportent à ces différens modes d'accroître le domaine ; nous dirons seulement, en ce qui concerne les *acquisitions*, que, quelquefois, elles ont lieu en vertu d'un acte du pouvoir législatif, et plus fréquemment en vertu d'un simple acte du pouvoir exécutif.

Et pour prendre des exemples récens, c'est ainsi qu'une ordonnance royale du 8 mai 1836, rendue sur l'avis du comité de l'intérieur du conseil d'état, a autorisé l'acquisition, au nom de l'état, de l'établissement connu sous le nom de *Bains des Dames*, à Plombières, et qu'une loi du 24 mai 1836 a ouvert un crédit supplémentaire pour l'acquisition d'un terrain à affecter au service du *Muséum* d'histoire naturelle à Paris.

C'est ainsi que, pour les travaux d'utilité publique, tels que routes, canaux, chemins de fer, le domaine national s'accroît par les acquisitions qui résultent de l'expropriation des terrains et autres immeubles compris dans les limites des divers tracés : dans ce cas, l'autorisation d'acquérir résulte soit d'une loi, soit d'une ordonnance, selon l'importance des travaux et les distinctions établies par la loi du 7 juillet 1833.

Enfin, une foule de minimes accroissemens s'opèrent chaque jour en faveur du domaine national, par suite des alignemens délivrés aux particuliers pour construire le long des grandes routes, et par

la nécessité où ils se trouvent d'abandonner ainsi à la voie publique une partie de leur propriété. Dans ce cas, l'autorisation d'acquérir résulte implicitement des ordonnances royales rendues en conseil d'état, aux termes des articles 51 et 52 de la loi du 16 septembre 1807. Et si (ce qui se présente fréquemment dans la pratique) les plans généraux d'alignement n'ont pas encore été arrêtés en conseil d'état, les préfets donnant d'office les alignemens, et le particulier riverain de la route étant obligé de reculer sa construction, l'accroissement du domaine national s'opère *ipso facto*, par la force d'un simple arrêté de préfet.

En résultat, la législation ne nous paraît pas avoir jusqu'ici posé de règles fixes pour les acquisitions; mais il est évident qu'il faut une autorisation législative, toutes les fois que le budget du ministère auquel se rattache l'acquisition ne contient pas de crédit spécial ou suffisant pour en payer le prix.

Et même, à vrai dire, ce n'est pas une autorisation qui, dans ce cas, est demandée à la législature; car acheter, c'est administrer, et ce droit est compris dans les pouvoirs généraux de l'administration; les Chambres n'ont ici qu'une action indirecte, comme dans toutes les mesures importantes d'administration; elles tiennent les cordons de la bourse nationale et dominent ainsi, comme un puissant modérateur, les volontés de l'administration suprême, par la nécessité où celle-ci se trouve d'obtenir des crédits et de faire approuver de cette manière la bonté des mesures qu'elle a prises. S'il y a dans cette combinaison quelques embarras et des

lenteurs, il y a aussi plus de chances pour la sagesse et la maturité des projets.

17. — C'est, du reste, une grave question d'économie sociale que celle de savoir jusqu'à quel point il est désirable que le domaine national ait de l'importance, dans celle de ses parties qui est susceptible d'une propriété privée.

Quelques esprits, frappés de la difficulté qu'éprouvent les gouvernemens pour l'assiette et le recouvrement de l'impôt, regardent comme l'idéal des états celui où les revenus du domaine suffiraient aux dépenses publiques; il leur semble que, dans un tel pays, le moindre froissement n'aurait jamais lieu entre la puissance publique et les gouvernés. Mais, selon nous, une pareille idée ne supporte pas un long examen.

S'il s'est trouvé des nations chez lesquelles le gouvernement a pu suffire aux charges publiques avec les seuls revenus du domaine, c'est que ces nations étaient encore dans l'enfance; elles avaient des besoins extrêmement restreints. Mais, si l'on admettait une semblable doctrine pour nos états européens, où la civilisation développe chaque jour de nouveaux besoins, il faudrait qu'une portion considérable du territoire restât aux mains de la nation : ce qui serait une situation fâcheuse. L'expérience prouve, en effet, que les immeubles ainsi concentrés produisent beaucoup moins que si les simples particuliers en étaient propriétaires : sans doute parce que, dans ce dernier cas, le cultivateur est intéressé à augmenter les produits qui doivent l'enrichir. On doit, d'ailleurs, remarquer

que les dépenses publiques venant à augmenter, il faudrait accroître le domaine national, c'est-à-dire faire des acquisitions; or, les acquisitions ne pourraient se faire qu'au moyen d'une contribution de la part des membres de la société : alors, pourquoi ne pas adopter tout de suite le système des impôts annuels ?

Mais, selon d'autres esprits moins exclusifs, s'il n'est pas raisonnable d'exiger que l'état ait un domaine assez considérable pour qu'il y trouve une source suffisante de revenus, du moins il faut convenir qu'il est indispensable qu'il possède des domaines d'une certaine importance, afin d'avoir, pour les besoins extraordinaires, une ressource qui lui permette de ne point fouler les citoyens par des contributions extraordinaires, ou qui, s'il préfère d'emprunter, l'empêche de subir la loi des prêteurs. Ces raisons ne nous paraissent point péremptoires. Si l'on vend les domaines de l'état, les revenus qu'ils produisaient cesseront de rentrer au trésor; et, pour les remplacer, il faudra, un peu plus tôt, un peu plus tard, augmenter la somme des impôts. On obtiendrait le même résultat par l'emprunt, moyen financier dont il faut sans doute user avec prudence, mais pour lequel les états bien administrés ont facilement des souscripteurs, surtout lorsqu'ils admettent la libre concurrence. Les gouvernemens qui ne trouvent des prêteurs que difficilement et moyennant un haut prix sont ceux dont les affaires sont en mauvais état. Eh bien ! que dans cette position, on veuille vendre des immeubles, on saura que la vente a lieu par nécessité et les acheteurs ne proposeront qu'un bas prix : cela reviendra toujours à des pertes.

Ainsi donc, il nous paraît peu convenable que l'état tienne à conserver un domaine produisant des revenus; nous concevrions, toutefois, une exception pour ce qui concerne les propriétés forestières : nous nous expliquerons plus loin à cet égard.

18. — Revenons à la législation positive.

Le domaine national se divise en deux branches.

L'une, à laquelle on donne le nom de *domaine public*, comprend toute cette portion des biens qui restent en jouissance commune, et dont les étrangers eux-mêmes peuvent profiter comme les nationaux.

L'autre, à laquelle on donne le nom de *domaine de l'état*, comprend tous les biens dont l'état jouit *propriétairement*, comme un simple particulier. Mais cette seconde branche se subdivise elle-même.

La nation en détache momentanément une partie, qui est affectée spécialement à la jouissance du chef de l'état, et concourt à former la dotation du Roi. Cette partie est désignée, dans nos lois, sous le titre de *domaine de la couronne*.

Ainsi, le nom de *domaine de l'état* est plus particulièrement réservé à la partie du domaine dont la nation tire des produits, comme de simples individus le font de leurs propriétés privées. De là vient qu'on distingue généralement, en France, trois parties dans le domaine national, savoir : le domaine public, le domaine de l'état proprement dit, le domaine de la couronne. Nous aurons bientôt l'occasion d'examiner si cette distinction n'est pas de nature à produire quelque confusion dans les principes de la matière.

Chacune des branches du domaine national a naturellement ses règles spéciales; mais il y a aussi des règles qui leur sont communes : nous devons commencer par les faire connaître.

19. — Ces règles se rapportent aux questions suivantes :

1° Quelles sont les autorités chargées de prononcer sur les contestations élevées au sujet du domaine ?

2° Quelles sont les personnes ayant qualité pour exercer les actions du domaine ?

3° Quelles sont les règles pour le jugement de ces contestations ?

Nous allons examiner successivement ces trois points.

20. — C'est un principe incontestable du droit français que, généralement, toute discussion sur la propriété doit être portée devant l'autorité judiciaire. Nous ne trouvons d'exception à ce principe, en ce qui concerne le domaine, que celle qui est exprimée par l'article 4 de la loi du 28 pluviose an 8 : il réserve aux conseils de préfecture le contentieux des *domaines nationaux ;* nous en concluons que toutes les actions domaniales qui ne rentrent point dans cette exception sont de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire (1). Cette doctrine est, du reste, formellement consacrée par les motifs d'un arrêt du conseil d'état, du 5 novembre

(1) La loi du 28 pluviose an 8 n'a fait que confirmer les attributions de l'autorité administrative en cette matière. Dès l'origine, le gouvernement, par des motifs politiques faciles à saisir, avait enlevé à l'autorité judiciaire la connaissance de cette matière exceptionnelle.

1823, *Dessois et Soulâtre c. l'administration des forêts.*

21. — Une loi des 23-28 octobre - 5 novembre 1790 portait, dans l'article 13 de son titre 3 :

« Toutes actions *en justice* principales, incidentes ou en reprise, qui seront intentées par les corps administratifs, le seront au nom du procureur-général syndic du département, poursuite et diligence du procureur syndic du district ; et ceux qui voudraient en intenter contre ces corps seront tenus de les diriger contre ledit procureur-général syndic. »

La loi des 15-27 mars 1791 disposait :

Article 13. « Les actions relatives aux domaines nationaux ou propriétés publiques ne pourront être intentées ou soutenues par un directoire de district qu'avec l'autorisation du directoire de département. »

Art. 14. « Ces actions seront intentées ou soutenues au nom du procureur-général syndic du département, et à la diligence du procureur syndic du district de la situation des biens. »

Une loi du 19 nivose an 4 statuait :

Art. 1er. « Toutes actions *en justice*, principales, incidentes ou en reprise, qui seront intentées par les corps administratifs, le seront au nom de la République française, par le commissaire du directoire exécutif près l'administration départementale, à la poursuite et diligence du commissaire du directoire exécutif près l'administration municipale dans le ressort de laquelle se trouveront les objets contentieux. »

Art. 2. « Si ces actions donnent lieu à des poursuites devant le tribunal de département, elles y seront suivies et dirigées par le commissaire du directoire exécutif près l'administration départementale au nom de laquelle elles auront été intentées. »

La loi du 28 pluviose an 8 ayant substitué les préfectures aux administrations départementales, et les sous-préfectures aux administrations municipales de canton, le préfet, en sa qualité de chef de l'administration active, s'est trouvé investi du droit d'exercer les actions domaniales.

Enfin le Code de procédure civile dispose, par son article 69, que, lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux, l'état doit être assigné *en la personne ou au domicile du préfet* du département où siège le tribunal devant lequel doit être portée la demande en première instance.

D'après cela, il semble que le préfet a évidemment le droit exclusif d'intenter et de soutenir les actions domaniales. Nous devons dire cependant que l'administration de l'enregistrement et des domaines prétend qu'elle doit nécessairement concourir à l'exercice de ces actions. Pour chercher à justifier cette prétention, elle dit :

« En confiant à l'administration de l'enregistrement la régie de tous les biens domaniaux, corporels et incorporels, les lois des 16 - 18 - 27 mai 1791, et des 19 août - 12 septembre 1791, ainsi que le décret du 4 brumaire an 4, n'ont pas seulement chargé cette régie de la simple administration de ces biens; elles lui ont encore imposé l'obligation *de*

Vr. l'ordre. pl.e du 6 mai 1838. Bin. 572. No. 7400.

veiller à la conservation des droits de l'état, de prévenir et arrêter les prescriptions, de poursuivre les droits, actions et créances dépendant de domaines nationaux, le tout sous la surveillance des corps administratifs.

« Et cette attribution se trouve plus explicitement déterminée :

1° Par l'article 15 de la loi des 9-20 mars 1791,

2° Par l'article 5 de la loi du 3 septembre 1793, et par l'article 24 de la loi du 10 frimaire an 2, relatives aux domaines engagés,

3° Par l'arrêté du 5 vendémiaire an 6, concernant les usagers dans les forêts nationales,

4° Par l'ordonnance du roi du 26 janvier 1824, relative aux forêts,

5° Enfin par la loi du 12 mai 1825, concernant les arbres plantés sur les grandes routes.

« En vain, poursuit-elle, invoquerait-on l'article 69 du Code de procédure civile.

« Outre que cet article n'a pour but que de désigner celui des magistrats qui représente plus spécialement l'état, il ne fait pas obstacle à ce que l'administration des domaines exerce le droit, qui lui a été conféré par des lois spéciales, de concourir à la défense des intérêts qui se rattachent à la propriété domaniale. En effet, un avis du conseil d'état, du 12 mai 1807, approuvé par l'empereur le 1er juin de la même année, porte que l'abrogation de toutes les lois, usages et réglemens antérieurs, relatifs à la procédure (abrogation prononcée par l'art. 1041 du Code de procédure civile), ne s'applique point aux lois et réglemens concernant la forme de pro-

céder relativement à la régie des domaines et de l'enregistrement (1). »

Sur cela, nous faisons observer qu'en admettant que les textes antérieurs au Code de procédure civile invoqués par l'administration des domaines, à l'appui de ses prétentions, fussent aussi explicites qu'elle le soutient, nous trouverions précisément, dans l'avis du 12 mai 1807, la condamnation de ces prétentions. En effet, cet avis porte : « Le nouveau Code de procédure sera désormais la loi commune. Ainsi les lois et réglemens généraux qui étaient en vigueur dans les diverses contrées dont l'empire français se compose ont été et ont dû être abrogées. Mais, dans les affaires qui intéressent le gouvernement, il a toujours été regardé comme nécessaire de s'écarter de la loi commune par des lois spéciales, soit en simplifiant la procédure, soit en prescrivant des formes différentes. Or, on ne trouve, dans le nouveau Code, aucune disposition qui puisse suppléer ou remplacer ces réglemens spéciaux ; il y aurait cependant même nécessité de les rétablir et de leur rendre force de loi, si on pouvait supposer qu'ils l'eussent perdue. Mais il ne peut y avoir de doute sur ce que l'abrogation prononcée par l'article 1041 n'a eu pour objet que de déclarer qu'il n'y aurait désormais qu'une seule loi commune pour la procédure, et que l'on n'a entendu porter aucune atteinte aux formes de procéder, soit dans les affaires de la régie de l'enregistre-

(1) Ce passage est extrait d'une note émanée de la direction générale de l'enregistrement et des domaines, et dont nous avons eu communication.

ment et des domaines, soit en toute autre matière pour laquelle il aurait été fait, par une loi spéciale, exception aux lois générales. »

Que résulte-t-il de là? C'est que si l'article 1041 du Code de procédure civile n'a pas enveloppé, dans son abrogation générale, les règles qui existaient précédemment pour les affaires de l'enregistrement et des domaines, cette abrogation est incontestable toutes les fois qu'on trouve, dans le nouveau Code, des dispositions formelles relativement à ces matières, qui seraient en opposition avec les dispositions antérieures. Or nous avons vu que l'article 69 de ce Code charge spécialement le préfet de l'exercice des actions domaniales.

Dans l'usage, le préfet agit seul.

Du reste, en déclarant que les préfets nous semblent avoir incontestablement le droit exclusif d'exercer les actions de l'état, nous n'entendons pas dire que, pour l'exercice de ces actions, ces fonctionnaires ne doivent pas se concerter avec l'administration des domaines, qui renferme généralement beaucoup d'employés zélés et instruits, près desquels on peut trouver des lumières précieuses sur des matières très compliquées et toutes spéciales. De fait, les préfets consultent toujours cette administration; et c'est sans doute à cause de l'accord qui règne entre eux et elle, que celle-ci n'a jamais songé à faire statuer par les tribunaux sur le droit qu'elle prétend lui appartenir.

Il faut, toutefois, noter ici une restriction au droit qu'ont les préfets de soutenir ou d'intenter les actions domaniales judiciaires. Ce droit ne s'étend pas

aux actions qui ont pour objet de simples recouvremens, tels que fermages de biens nationaux et arrérages de rentes. Dans ce cas, c'est au nom de l'administration des domaines que se font les poursuites. (Lois des 23-28 octobre-5 novembre 1790, art. 14; et des 19 août-12 septembre 1791, art. 4 et 6.)

22. — Lorsque le préfet exerce les actions domaniales devant l'autorité judiciaire, peut-il le faire sans l'autorisation, ou du moins sans l'avis du conseil de préfecture?

L'article 14, titre III, de la loi du 5 novembre 1790 portait : « Il ne pourra être intenté aucune action, *par* le procureur-général syndic, qu'en suite d'un arrêté du directoire de département, pris sur l'avis du directoire de district, à peine de nullité et de responsabilité, excepté pour les objets de simple recouvrement. » Nous avons vu ci-dessus que l'article 13 de la loi des 15-27 mars 1791 renouvelait cette disposition, en d'autres termes. La loi du 19 nivose an 4 portait seulement que les actions du domaine seraient intentées par le commissaire du directoire exécutif près l'administration départementale, *à la poursuite et diligence du directoire exécutif de l'administration municipale*, dans le ressort de laquelle se trouvaient les objets contentieux.

En présence de ces textes, la cour de cassation (arrêt du 8 février 1822), le ministre des finances (décision du 20 septembre 1822) et l'administration des domaines (circulaire du 9 octobre 1822) avaient pensé que le préfet, pour ester devant l'autorité judiciaire dans l'intérêt du domaine, avait besoin de

l'autorisation du conseil de préfecture, qui, dans le système actuel de notre organisation administrative, leur semblait représenter le directoire de département. Le conseil d'état, après quelques hésitations (1), a consacré la doctrine opposée; et, depuis 1823, c'est cette doctrine qui prévaut partout. Nous dirons tout à l'heure comment cela s'est accompli.

Pour le moment, passons à un autre point de la procédure, concernant les affaires qui intéressent le domaine.

La loi des 23-28 octobre - 5 novembre 1790, titre III, art. 15, portait :

« Il ne pourra être exercé aucune action *contre* le procureur général syndic, en sadite qualité (de représentant du domaine), par qui que ce soit, sans qu'au préalable, on ne se soit pourvu, par simple mémoire, d'abord au directoire du district, pour donner son avis, ensuite au directoire du département, pour donner une décision, aussi à peine de nullité. Les directoires de district et de département statueront sur le mémoire, dans le mois, à compter du jour qu'il aura été remis, avec les pièces justificatives, au secrétariat du district, dont le secrétaire donnera son récépissé et dont il fera mention sur le registre qu'il tiendra à cet effet. La remise et l'enregistrement du mémoire interrompront la prescription, et, dans le cas où les corps administratifs n'auraient pas statué à l'expiration du délai ci-dessus, il sera permis de se pourvoir devant les tribunaux. »

(1) Voir notamment l'arrêt du 22 mars 1813, enregistré aux archives du conseil, sous le n° 1316.

La loi du 28 pluviose an 8 ayant changé le système de l'administration départementale, des particuliers soutenaient que le directoire exécutif n'avait point d'équivalent dans l'administration actuelle, et qu'aucune loi ne les obligeait à remettre un mémoire aux *préfets* nominativement. D'autres personnes soutenaient que le mémoire devait être en effet remis, mais *au conseil de préfecture*, et non au préfet. La jurisprudence du conseil d'état n'était pas bien fixée à cet égard ; quelquefois il déclarait la compétence des préfets, quelquefois celle des conseils de préfecture (1).

Enfin le gouvernement, pour lever tous les doutes sur cette question et aussi sur celle qui précède, les a renvoyées toutes deux, en 1823, à l'examen solennel du conseil d'état, qui, le 28 août, a émis son avis en ces termes :

« Le conseil d'état, sur le renvoi fait par monseigneur le garde des sceaux, des questions suivantes, résultant d'une lettre adressée à sa grandeur, par son excellence le ministre des finances, le 2 mai 1823 :

« 1° Si, avant d'intenter ou de soutenir des actions dans l'intérêt de l'état, les préfets doivent y être autorisés par les conseils de préfecture, ou s'ils ne doivent pas du moins prendre leur avis ;

(1) On peut voir, entre autres décisions rendues dans ce dernier sens, l'arrêt du 13 février 1820, *l'Administration des domaines c. Turnier et consorts*, inséré au bulletin officiel, et les arrêts du 3 février 1821, *ministre des finances c. la commune de Frohmül* ; du 2 avril 1821, *ministre des finances c. Chazal* ; du 13 juin 1821, *Dupleix de Mézy c. l'administration des domaines* ; *du* 14 août 1822, *Dumaine c. Eloury*, et du 12 février 1823, *ministre des finances c. Imbart Latour*.

« 2° Si les particuliers qui se proposent de plaider contre l'état sont obligés de remettre préalablement, à l'autorité administrative, un mémoire expositif de leur demande, et si ce mémoire doit être remis au préfet ou au conseil de préfecture ;

« Sur la première question :

« Considérant qu'aux termes de l'article 14, titre III, de la loi des 23—28 octobre—5 novembre 1790, et de l'article 13 de celle du 27 mars 1791, les procureurs-généraux syndics de département, et les commissaires du gouvernement qui les ont remplacés ne pouvaient suivre les procès qui concernent l'état, sans l'autorisation des directoires de département ou des administrations centrales qui leur ont été substituées ;

« Que cette disposition était une conséquence du système d'alors, qui plaçait dans des autorités collectives l'administration tout entière et réduisait les procureurs-généraux syndics et les commissaires du gouvernement aux fonctions de simples agens d'exécution, qui ne pouvaient agir qu'en vertu d'une délibération ou autorisation ;

« Mais que cet état de choses a été changé par la loi du 28 pluviose an 8, qui dispose (art. 3) que le préfet est chargé seul de l'administration, et qui statue, par cela même, qu'il peut seul, sans le concours d'une autorité secondaire, exercer les actions judiciaires qui le concernent en sa qualité d'administrateur ;

« Que l'article 4 de la même loi, qui détermine les fonctions des conseils de préfecture, leur attribue la connaissance des demandes formées par les com-

munes, pour être autorisées à plaider; que cet article, ni aucun autre, ne soumet à leur autorisation, ni à leur examen ou avis, les procès que les préfets doivent intenter ou soutenir;

« Sur la seconde question :

« Considérant qu'aux termes de l'article 15, titre III, de la loi des 23-28 octobre—5 novembre 1790 les particuliers qui se proposaient de former une demande contre l'état devaient en faire connaître la nature, par un mémoire qu'ils étaient tenus de remettre au directoire de département, avant de se pourvoir en justice;

« Que cette disposition, utile à toutes les parties en cause, puisqu'elle a pour objet de prévenir les procès ou de les concilier, s'il est possible, n'a été abrogée explicitement ni implicitement par la loi du 28 pluviose an 8;

« Mais que le mémoire dont parle cet article doit être remis au préfet, qui est chargé seul d'administrer et de plaider, et non au conseil de préfecture, qui n'a reçu de la loi aucune attribution à cet égard;

« Est d'avis :

« 1° Que, dans l'exercice des actions judiciaires que la loi leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions qu'ils recevront du gouvernement, et que les conseils de préfecture ne peuvent, sous aucun rapport, connaître de ces actions;

« 2° Que, conformément à l'article 15 de la loi des 23-28 octobre—5 novembre 1790, nul ne peut intenter une action contre l'état, sans avoir préalablement remis à l'autorité administrative le mé-

moire mentionné en cet article 15, et que ce mémoire doit être adressé, non au conseil de préfecture, mais au préfet, qui statue dans le délai fixé par la loi. »

Aujourd'hui, comme nous l'avons déjà dit, la doctrine énoncée en cet avis fait la règle.

Du reste, la remise du mémoire est exigée, on le sent, dans le seul but d'empêcher que l'état ne soit entraîné, malgré lui, dans des contestations qu'il ne pourrait soutenir avec avantage. Mais il ne fallait pas que cette formalité protectrice de l'intérêt général devînt, pour les adversaires du domaine, une occasion de préjudice ; c'est pour cela que le législateur veut que la remise et l'enregistrement du mémoire interrompent la prescription, et c'est aussi pour cela que le préfet est obligé de statuer dans le mois, faute de quoi il est permis de saisir les tribunaux de l'action sur laquelle cet administrateur a été mis à portée de délibérer auparavant.

— Ceci expliqué, continuons l'examen des règles de procéder dans les instances qui intéressent le domaine.

1° Dans toutes les affaires où le domaine est intéressé, et qui sont portées devant l'autorité judiciaire, le préfet est tenu d'adresser, au ministère public près le tribunal, un ou plusieurs mémoires contenant les moyens de défense de l'état.

L'organe du ministère public près le tribunal lit ces mémoires à l'audience, et doit y suppléer par tous les autres moyens que la nature de l'affaire lui paraît devoir exiger. (Arrêté du 10 thermidor an 4.)

2° Les demandes qui intéressent l'état et le do-

maine sont dispensées du préliminaire de conciliation. (Code de procédure, art. 49.)

3° L'état est dispensé de constituer avoué, soit pour intenter les actions judiciaires, soit pour défendre à celles qui sont formées contre lui. Mais suit-il de là que la faculté de prendre un avoué lui soit interdite? Il semble que non. En effet, il est telle contestation purement civile, il est telle procédure à suivre pour lesquelles l'état ne saurait, sans danger, se passer du ministère d'un avoué. Lui refuser, en pareil cas, le droit de se faire assister, ce serait tourner contre lui-même un privilége que la loi a voulu établir en sa faveur. Ce qui se dit du ministère de l'avoué doit se dire de celui de l'avocat. Cependant la jurisprudence de tous les organes de l'autorité judiciaire ne paraît pas encore fixée d'une manière certaine à cet égard. Il y a deux ou trois ans, la cour royale de Paris, ou du moins l'une de ses chambres, refusait encore d'admettre les conclusions d'un avoué et d'entendre les plaidoiries d'un avocat constitués par l'administration des domaines.

Cette jurisprudence était fondée sur un arrêté du directoire, à la date du 10 thermidor an 4, dont le préambule est ainsi conçu : « Le directoire exécutif, informé que les dispositions de la loi du 19 nivose dernier, qui chargeait ses commissaires près les administrations de la poursuite et de la direction des actions judiciaires qui intéressent la république, ne sont pas exécutées, dans tous les départemens, avec l'uniformité qu'exige le bien du service et la conservation des droits nationaux; que, dans plusieurs départemens, les commissaires du directoire exécu-

tif près les administrations font paraître, à l'audience, des défenseurs officieux qui plaident au nom de la république et que les administrations salarient; que, dans d'autres, les commissaires du directoire exécutif près les tribunaux portent la parole pour les commissaires du directoire exécutif près les administrations, et font valoir des moyens que leur fournissent ceux-ci par les mémoires qu'ils leur adressent à cet effet ;

« Considérant : 1° qu'il importe de saisir toutes les occasions qui se présentent d'économiser les deniers de la république et de retrancher toutes les dépenses superflues; 2° qu'il est contraire à la dignité de la république qu'elle ne soit représentée, devant les tribunaux, que par de simples particuliers, tandis qu'il existe, auprès de ces tribunaux mêmes, des fonctionnaires publics chargés de stipuler ses intérêts et de défendre ses droits, etc. »

L'administration des domaines, qui croyait cet état de choses contraire à l'intérêt public bien entendu, avait fait préparer un projet de loi, afin de s'assurer, dans tous les cas, la faculté qu'on lui refusait à Paris. Mais la cour royale ayant cru devoir changer sa jurisprudence à cet égard, le projet de loi préparé dans le sein du conseil d'état n'a pas été soumis à la discussion des chambres législatives.

4° L'article 16 du titre IV du réglement de 1738 permettait l'admission des requêtes du domaine au-delà des délais ordinaires, pour demander la cassation des jugemens défavorables. Mais l'article 14 de la loi des 27 novembre — 1er décembre 1790 n'ayant point fait de distinction quant au délai de trois

mois qu'elle a fixé pour le pourvoi en cassation, il est reconnu aujourd'hui que le domaine est, à cet égard, soumis aux mêmes règles que les particuliers. La convention, par un décret du 29 pluviose an 3, a déclaré nul un arrêt de la cour de cassation qui avait admis une requête présentée par la régie des domaines après l'expiration des délais.

23.—Dans ce qui précède, il a été seulement question de celles des actions intéressant le domaine qui sont portées devant l'autorité judiciaire. Mais, ainsi que nous l'avons indiqué, les tribunaux administratifs peuvent être appelés à statuer sur des actions de cette nature.

On a demandé si, dans ce cas, c'est encore le préfet qui seul peut représenter l'état, ou bien si l'administration des domaines est ici chargée d'agir. Pendant long-temps les directeurs des domaines dans les départemens ont exercé les actions domaniales devant les conseils de préfecture, sans la coopération des préfets; ils se fondaient sur ce que la loi du 19 nivose an 4 ne parlait que des actions *en justice*, et sur ce que le Code de procédure ne s'appliquait qu'aux actions intentées devant l'autorité judiciaire. La jurisprudence du conseil d'état paraissait reconnaître la régularité de ce mode de procéder. Ainsi, la dame d'Annebault ayant prétendu tirer une fin de non-recevoir, contre un recours devant le conseil d'état, de ce qu'il avait été formé plus de trois mois après la signification faite au préfet de l'Eure de l'arrêté attaqué, un arrêt du conseil du 28 février 1827 a rejeté la fin de non-recevoir, « attendu que la copie de l'arrêté attaqué,

laissée au préfet de l'Eure, à l'appui d'un exploit d'assignation, ne pouvait tenir lieu d'une signification régulière à l'administration des domaines, qui n'était pas représentée par le préfet devant le conseil de préfecture, mais qui exerçait elle-même ses actions devant ledit conseil. »

Mais aujourd'hui la jurisprudence du conseil d'état n'admet pas que l'état puisse être représenté par l'administration des domaines, dans les actions domaniales engagées devant les conseils de préfecture. Dans une affaire assez récente, la commune de Cléville opposait aux réclamations du ministre des finances, relativement à des marais domaniaux qui lui avaient été concédés sous l'ancienne monarchie, une fin de non-recevoir, tirée de ce qu'un arrêté du conseil de préfecture du Calvados, qui reconnaissait les droits de la commune, n'avait pas été attaqué dans les trois mois de la communication qui avait été faite, de cet arrêté, à l'administration des domaines. Le conseil d'état a repoussé cette fin de non-recevoir, attendu que le préfet seul a droit de représenter l'état, lorsqu'il s'agit de domaines et droits domaniaux, et qu'ainsi la communication faite, à la régie des domaines, de l'arrêté attaqué, n'avait pu, sans notification au préfet, faire courir, contre l'état, le délai fixé, par le réglement du 22 juillet 1806, pour le recours au conseil d'état. (V. l'arrêt du 23 décembre 1835, *ministre des finances c. la commune de Cléville.*)

Ainsi, le conseil d'état exige que le préfet soit le représentant de l'état devant les conseils de préfecture, comme devant l'autorité judiciaire, dans la

crainte sans doute que les administrateurs des domaines, trop exclusivement occupés des intérêts qui sont confiés à leur vigilance, n'engagent des actions qui ne seraient pas fondées en droit (1).

Pendant long-temps aussi la direction générale des domaines a été admise à suivre, devant le conseil d'état, les actions domaniales, avec ou sans le ministère d'un avocat aux conseils du roi. Mais aujourd'hui le conseil d'état ne reçoit la direction générale des domaines à procéder devant lui, soit en demandant, soit en défendant, avec ou sans ministère d'avocat aux conseils, qu'autant qu'elle a été expressément autorisée par le ministre des finances, sur qui pèse la responsabilité de tous les actes concernant la gestion de la fortune publique.

Du reste, les recours portés devant le conseil d'état, dans l'intérêt du domaine, doivent être formés, comme tous les recours introduits devant

(1) Le conseil d'état a, d'ailleurs, décidé que les inspecteurs forestiers sont sans qualité pour représenter le domaine devant les conseils de préfecture, dans des contestations relatives aux droits de propriété ou d'usage dans les forêts domaniales. En conséquence, il a été statué 1° que la signification, à ces inspecteurs, des arrêtés des conseils de préfecture ne fait point courir le délai du recours au conseil d'état. (V. les arrêts du 12 février 1823, *Ministre des finances c. Imbart-Latour*; du 4 juin 1823, *Administration des domaines c. les habitans d'Arriaux*); —2° Que l'acquiescement donné par ces inspecteurs à l'exécution d'un arrêté de conseil de préfecture, ne peut lier l'état. (V. l'arrêt du 15 juin 1823, *Guyot.*) — Il a été aussi décidé qu'un ingénieur en chef des ponts et chaussées n'a pas qualité pour représenter l'état dans les contestations relatives aux rivières navigables. En conséquence, le préfet de la Nièvre a été admis à former tierce-opposition à un arrêté du conseil de préfecture de ce département, relatif à des plantations faites le long de la Loire, et que l'administration prétendait être nuisibles aux intérêts de la navigation, bien que l'arrêté n'eût été pris qu'après avoir entendu l'ingénieur en chef. (V. l'arrêt du 16 août 1832, *Jolly de Bussy.*)

la juridiction administrative suprême, dans les trois mois de la notification régulière et justifiée de la décision attaquée.

Telles sont les règles générales pour toutes les parties du domaine national. Nous allons maintenant exposer les règles spéciales pour chacune de ces divisions, et d'abord nous nous occuperons du domaine public.

CHAPITRE I.

Du domaine public.

SOMMAIRE.

24. — Étendue du domaine public.
25. — De l'administration de ce domaine.
26. — Le domaine public ne peut être aliéné.
27. — Les particuliers ne peuvent acquérir, par la prescription, aucune des parties du domaine public.
28. — Exception au principe d'inaliénabilité.
29. — Formalités préalables aux concessions.
30. — Des relais de mer et du droit d'endiguage.
31. — Intérêts qui se rattachent à ces travaux.
32. — Comment ils peuvent être exécutés.
33. — Aperçu de la législation de la Hollande et du littoral de la Belgique.
34. — Législation française.
35. — Étendue de cette nature d'aliénations.
36. — État de la difficulté.
37. — L'état peut prescrire, au profit du domaine public.
38. — Protection établie en faveur du domaine public.
39. — Jurisprudence administrative en cette matière.
40. — Biens productifs et non productifs.

24. — Nous avons indiqué déjà, d'une manière générale, ce que comprend le domaine public; mais nous devons déterminer son étendue, par les divers textes de lois qui signalent les objets qui le com-

posent. Il faut aussi faire connaître les principales règles de son administration.

La loi des 22 novembre — 1er décembre 1790 portait, article 2 : « Les chemins publics, les rues et places des villes, les fleuves et rivières navigables, les rivages, les lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, etc., et en général toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme une dépendance du domaine public. »

La loi du 10 juillet 1791, par l'article 13 de son titre Ier, a déclaré compris dans le domaine public : « tous terrains de fortifications des places de guerre ou postes militaires, tels que remparts, parapets, fossés, chemins couverts, esplanades, glacis, ouvrages avancés, terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications, et tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que lignes, redoutes, batteries, retranchemens, digues, écluses, canaux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives et qu'ils en tiennent lieu, quelque part qu'ils soient situés, soit sur les frontières de terre, soit sur les côtes et dans les îles qui les avoisinent. »

Le Code civil n'a donc fait que confirmer les dispositions de lois antérieures, lorsqu'il a statué, par son article 538, que « les chemins, routes et rues à la charge de l'état, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, rades et généralement toutes les portions du territoire national qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont consi-

dérés comme une dépendance du domaine public. »

Et, par l'article 540, que « les portes, murs, fossés et remparts des places de guerre et des forteresses font aussi partie du domaine public. »

Quelques personnes, s'autorisant de ces mots de l'article 538 : « les chemins, routes et rues *à la charge de l'état*, » ont soutenu que les routes départementales et surtout les chemins vicinaux ne faisaient point partie du domaine public, puisque leur construction et leur entretien étaient, d'ordinaire, à la charge des départemens ou des communes.

C'était évidemment méconnaître les caractères essentiels du domaine public. En effet, les routes départementales et les chemins vicinaux ne sont-ils pas affectés à l'usage de tous? Sont-ils la propriété des départemens et des communes, en ce sens que ces agrégations puissent en disposer à leur gré, les fermer, les supprimer, les aliéner? Certes, une pareille prétention paraîtrait exorbitante. Or, si les routes départementales et les chemins vicinaux sont ainsi affectés à l'usage de tous ceux qui habitent le territoire français, étrangers et nationaux, s'ils sont hors du commerce, ils font nécessairement partie du domaine public. Qu'importe que la construction et l'entretien de ces voies de communication soient, en totalité ou en partie, à la charge du budget des départemens ou des communes, au lieu d'être seulement à la charge du budget général de l'état! Qu'importe qu'en échange de cette charge l'état abandonne aux départemens et aux communes certains droits sur la propriété du sol de ces routes et chemins, lorsqu'ils cesseront de faire partie des voies de communication!

Cela ne change pas la nature des choses : il s'agit toujours d'un domaine public.

Les considérations les plus graves se presseraient à l'appui de cette doctrine; mais elle vient d'être récemment consacrée, au moins en ce qui concerne les chemins vicinaux, à l'égard desquels elle avait été le plus vivement contestée. (V. la loi du 21 mai 1836, art. 10.) Lors de la discussion de cet article à la chambre des pairs, un membre, M. le président Boyer, ayant soutenu qu'il y avait là dérogation aux principes du Code civil, M. Girod (de l'Ain) et M. le comte Roy ont nettement démontré, au contraire, que l'article était conforme à tous les principes, et spécialement à ceux du Code civil.

Nous n'hésitons pas non plus à dire, avec le savant M. Proudhon (1), qu'on doit ranger dans le domaine public les canaux de navigation intérieure, qui ont été établis par le gouvernement ou par des compagnies, en vertu d'une concession de la puissance publique, et qui, quoique construits de main d'hommes, n'en font que plus sûrement partie du domaine public, puisqu'ils ont expressément reçu cette destination, et qu'ils ne sont exécutés, le plus souvent, que par l'expropriation des fonds qu'ils occupent, mesure qui a pour but et pour effet de les faire sortir du domaine privé.

Nous passons à ce qui concerne l'administration du domaine public.

25. — Les différentes parties qui composent ce domaine sont affectées au service de divers départemens ministériels.

(1) *Du domaine public*, T. Ier, p. 275.

Celui qui nous paraît en posséder le plus grand nombre est le département de la guerre. Le surplus est presque entièrement réparti entre le ministère de la marine et celui des travaux publics (direction générale des ponts et chaussées).

Le ministre qui se trouve à la tête de chacun de ces départemens est, par la force même des choses, chargé d'administrer la portion de domaine qui lui est affectée, c'est-à-dire de la régir de manière à la faire tourner au plus grand avantage du public.

Il est facile de comprendre qu'il ne peut entrer dans notre plan d'exposer ici les règles spéciales qui tracent, pour chaque ministère, le mode de cette gestion. Il se rattache intimement au mode général d'administration prescrit pour chacun de ces grands services. Pour en donner une connaissance approfondie, il faudrait faire, à l'égard de chacun d'eux, ce que nous faisons, dans ce livre, pour l'administration des finances, expliquer l'origine, le but, l'organisation et la sphère d'action particulière de chacun de ces ministères.

Il nous semble qu'il doit suffire de signaler ici les principales dispositions législatives qui ont établi le droit en vertu duquel cette action s'exerce.

Examinons d'abord ce qui concerne la portion du domaine public qui est confiée au ministre de la guerre.

Les objets dont elle se compose sont :

1° Tous terrains de fortifications des places de guerre ou des postes militaires, tels que

Portes, murs et remparts,

Parapets,

Fossés,

Chemins couverts,

Esplanades,

Glacis,

Ouvrages avancés,

Terrains vides, canaux, flaques ou étangs dépendant des fortifications ;

2° Tous autres objets faisant partie des moyens défensifs des frontières du royaume, tels que

Lignes,

Redoutes,

Batteries,

Retranchemens,

Digues,

Écluses,

Canaux et leurs francs-bords, lorsqu'ils accompagnent les lignes défensives et qu'ils en tiennent lieu ;

3° Enfin les établissemens et bâtimens militaires.

C'est de la loi du 10 juillet 1791, relative aux places de guerre et fortifications, que dérive le pouvoir dont se trouve investi, quant à tous ces points, le ministre de la guerre. En effet, l'article 13 du titre Ier de cette loi, d'où nous tirons l'énumération qui précède, se termine ainsi :

« En cette qualité, leur conservation (des propriétés nationales qui viennent d'être désignées) est attribuée au ministre de la guerre ; et, dans aucun cas, les corps administratifs ne pourront en disposer, ni s'immiscer dans leur manutention, d'une autre manière que celle qui sera prescrite par la suite du présent décret, sans la participation dudit ministre,

lequel, ainsi que ses agens, demeureront responsables, en tout ce qui les concerne, de la conservation desdites propriétés nationales, de même que de l'exécution des lois renfermées au présent décret. »

C'est de là que, dans la pratique, cette portion du domaine public a pris le nom de *domaine militaire*.

Pour l'administration de ce domaine, le pouvoir du ministre de la guerre est très étendu.

C'est lui qui répartit, entre les différentes places, postes militaires et garnisons de l'intérieur, selon leur classe et selon leurs besoins, les fonds accordés à son département, pour les travaux militaires. (Titre VI, art. 2.)

C'est lui qui, par ses agens, fait surveiller, dans tous leurs détails, les différens ouvrages à exécuter par les entrepreneurs. (Ib., art. 11.)

Ce ministre est responsable du bon emploi et de la conservation des établissemens et bâtimens militaires, et des effets qu'ils renferment ou qui en sont dépendans. (Titre IV, art. 5.)

Dans les places et garnisons qui manquent de bâtimens militaires, c'est le ministre de la guerre qui désigne ceux des bâtimens nationaux qui peuvent y suppléer, afin qu'ils puissent être, dans les formes régulières, déclarés affectés au département de la guerre, comme bâtimens militaires. (Ib., art. 6.)

Lorsque ce ministre juge que l'occupation temporaire ou l'acquisition d'un terrain appartenant à une commune ou à quelque particulier est nécessaire pour un établissement militaire, c'est son département qui règle l'indemnité d'occupation, et qui

fait l'acquisition de gré à gré, ou qui poursuit judiciairement soit l'occupation, soit l'expropriation pour cause d'utilité publique. (Ib., art. 7; V. aussi les lois des 30 mars 1831 et 7 juillet 1833.)

Que des bâtimens et emplacemens qui, jusque là, ont fait partie du *domaine militaire*, soient jugés par ce ministre n'être plus nécessaires au service de l'armée, c'est lui qui en fait la remise au ministre des finances (administration générale du domaine), pour faire partie des propriétés nationales aliénables. (Loi du 10 juillet 1791, titre IV, art. 2.)

C'est encore le ministre de la guerre qui fait dresser les procès-verbaux et inventaires de tous les terrains, bâtimens et établissemens affectés au service de l'armée, ainsi que des établissemens et fournitures qu'ils contiennent. (Ib., art. 3.)

C'est lui qui ordonne et répartit les dépenses d'entretien, de réparations, constructions ou augmentations des bâtimens affectés à son département, comme celles du renouvellement d'effets et de fournitures concernant le service de l'armée. (Ib., art. 4.)

C'est à lui qu'il appartient d'empêcher que les bâtimens et établissemens militaires, dont la remise a été faite à son département, soient affectés à un autre service que celui du logement des troupes, des employés attachés à l'administration de la guerre, et à contenir ou conserver les munitions, subsistances et effets militaires. (Titre V, art. 1er.)

C'est à lui qu'est confié le soin de désigner : 1° les terrains dépendant des fortifications, qui sont susceptibles d'être cultivés, et dont le produit peut être récolté sans inconvénient; — 2° les fos-

sés, canaux, flaques ou étangs qui sont susceptibles d'être pêchés. (Titre Ier, art. 22 et 23.)

Son autorisation spéciale est nécessaire à toute personne pour planter des arbres dans le terrain des fortifications, ou pour émonder, extirper ou faire abattre ceux qui s'y trouvent plantés. (Ib., art. 26.)

Enfin c'est à lui qu'il appartient de désigner les arbres dépendant du domaine militaire, qui sont inutiles au service et qui doivent être vendus. (Ib., 26.)

Seulement, la loi veut que tous les produits provenant des propriétés nationales affectées au département de la guerre, soient perçus et versés au trésor public, selon les règles établies pour l'administration des finances. (Ib., art. 27.)

C'est dans ce système qu'a été conçue toute la législation intervenue depuis 1791.

Elle n'a été modifiée qu'en ce qui concerne les travaux mixtes, entre autres dispositions, par le décret du 13 fructidor an 13, et les divers actes relatifs à la création de la *commission mixte des travaux publics*, dont nous nous occuperons tout à l'heure.

— Le domaine, que nous appellerons *maritime*, par imitation de ce que nous venons d'exposer pour le ministère de la guerre, se compose principalement :

Des côtes maritimes,
Des ports,
Des havres,
Des rades,
Des phares, fanaux et balises.

Il faut toutefois remarquer que les objets qui précèdent ne forment partie du domaine affecté au département de la marine qu'autant qu'ils dépendent des ports de la marine militaire, et qu'ils sont exécutés et entretenus sur les fonds de ce département.

Ce même domaine comprend, en outre,

Les fonderies et manufactures d'armes,

Les arsenaux et magasins destinés au service de la marine,

Les édifices dépendant des ports militaires,

Les chiourmes et hôpitaux maritimes,

Les batteries des côtes, et, en général, tous les ouvrages de défense à la mer.

Voici, quant à ces objets, la source des pouvoirs du ministre de la marine.

1° Les côtes maritimes ont d'abord été rangées sous l'autorité de ce ministre, dans l'intérêt général de la défense du territoire, par la loi des 13 - 15 janvier 1793. Le réglement du 7 floréal an 8, sur l'organisation de la marine, a, dans son titre 1er, relatif à la division du territoire maritime, textuellement compris *les côtes* de la Manche, de l'Océan et de la Méditerranée, dans les divers arrondissemens tracés par cet arrêté consulaire; et par suite l'article 7, titre 2, a spécialement chargé les préfets maritimes de *la protection des côtes.*

Toutefois, le ministre de la guerre a été appelé, par l'article 65, titre 6, à concourir à ces mesures de protection. Le mode de ce concours a ensuite été réglé comme il sera dit plus tard.

2° Tous les ports, même ceux de commerce,

ainsi que les havres et rades, avaient été, par la législation nouvelle, compris dans les attributions du ministère de la marine, et entre autres lois par celles des 27 avril—25 mai 1791, art. 11; 14—15 février 1793, art. 3; et 10 vendémiaire an 4, art. 7.

Mais un arrêté consulaire du 22 prairial an 10 a introduit une division dans les travaux des ports et opéré leur classement de la manière suivante,

« Art. 1er. A compter du 1er messidor an 10, les ouvrages et établissemens maritimes des ports et rades de Brest, Lorient, Rochefort et Toulon, les travaux de la rade de Cherbourg, les travaux du port de Boulogne, l'entretien des phares, fanaux et balises placés sur les côtes, feront seuls partie des attributions du ministre de la marine. »

« Art. 2. Tous les travaux des ports du commerce seront dans les attributions du ministère de l'intérieur, et continueront à être dirigés par des ingénieurs des ponts-et-chaussées. »

« Art. 3. Les travaux à faire dans les ports de commerce seront arrêtés par les consuls, sur les rapports concertés du ministre de l'intérieur et du ministre de la marine et des colonies. »

3° Tous les ouvrages fondés à la mer avaient été rangés dans la catégorie des ports, phares et fanaux, et soumis à la même administration par la loi des 14-15 février 1793; le décret du 7 mars 1806 a modifié ces dispositions. (V. ci-dessous, p. 72.)

4° Les fonderies, manufactures d'armes, arsenaux et magasins destinés au service de la marine, ont été classés dans les attributions du ministre de la marine, par les lois des 25 mai 1791, 15 février

1793 et 10 vendémiaire an 4, ci-dessus citées.

5° Les édifices civils dépendant des ports sont soumis au même régime, par l'article 3 de la loi du 15 février 1793 ;

6° Les chiourmes, par la même loi et le même article, et les hôpitaux par la loi du 10 vendémiaire an 4, article 7 ;

7° Les forts et batteries des côtes et en général tous les ouvrages de défense à la mer, par l'article 3 de la loi du 15 février 1793, et le décret du 13 fructidor an 13.

Il est à remarquer toutefois que ce dernier décret établit une compétence mixte, entre le ministre de la marine et ceux de la guerre et de l'intérieur, pour les travaux qui peuvent intéresser à la fois ces divers services. Nous aurons l'occasion d'entrer dans quelques détails à cet égard.

8° Enfin, le ministre de la marine est, d'après les dispositions de l'article 11 de la loi du 25 mai 1791, et l'article 7 de la loi du 10 vendémiaire an 4, l'administrateur général et exclusif de toutes les portions du domaine public dans les colonies, établissemens et comptoirs français.

— La portion du domaine public qui est affectée au ministère des travaux publics et qui forme ce qu'on pourrait appeler le *domaine des ponts-et-chaussées*, se compose :

Des fleuves et rivières navigables et flottables,

Des grandes routes,

Des ponts,

Des canaux et écluses de navigation,

Des écluses de chasse,

Des ports et havres de commerce,

Des phares, fanaux et balises qui ne dépendent pas des ports de la marine militaire,

Des rivages de la mer qui n'intéressent pas cette marine,

Des digues, des épis et autres ouvrages pour la conservation du littoral,

Des digues contre les fleuves, les rivières ou torrens.

Les administrateurs de ce domaine tiennent leurs attributions des dispositions suivantes :

1° Aux termes de l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789 — 8 janvier 1790, sur la constitution des assemblées administratives, « les administrations de département ont été chargées, sous l'autorité et l'inspection du roi, comme chef suprême de la nation et de l'administration générale du royaume, de toutes les parties de cette administration, et notamment de celles relatives à la conservation des *rivières*. »

Lorsqu'une rivière forme la limite légale entre deux départemens ou deux arrondissemens, les deux départemens ou arrondissemens ne sont bornés que par le milieu du lit de la rivière, et les deux magistrats préposés à chaque division territoriale concourent à l'administration de la rivière (Loi des 26 février—4 mars 1790, tit. 1er, art. 3.)

La loi des 27 avril—25 mai 1791, sur l'organisation du ministère, a chargé le ministre de l'intérieur : « — 4° du maintien et de l'exécution des lois touchant les ponts-et-chaussées et autres travaux publics, et de la conservation de la navigation et du

flottage sur les rivières, et du halage sur les bords. »

La loi du 10 vendémiaire an 4 a reproduit cette disposition, dans les termes qui suivent : « Attributions du ministre de l'intérieur... La navigation intérieure, le flottage, le halage. »

C'est aussi sous l'autorité du ministre de l'intérieur que l'arrêté du 19 ventose an 6 a prescrit des mesures pour assurer le libre cours des rivières navigables et flottables, et qu'il en a chargé les administrations départementales.

Enfin, c'est par des ordonnances royales, insérées au bulletin des lois, que sont déterminées les portions de fleuves et rivières qui sont navigables ou flottables, avec bateaux, trains ou radeaux. (V. le décret du 22 janvier 1808; la loi du 15 avril 1829, art. 3; et l'ordonnance du 10 juillet 1835.)

Mais, entre les administrations départementales et le ministère, il existe une administration intermédiaire, qui est chargée de la direction générale de cet important service, c'est *l'administration centrale des ponts-et-chaussées*, instituée par la loi des 31 décembre 1790 — 19 janvier 1791, et placée alors sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

La loi des 6 — 18 août 1791 a reproduit cette dernière disposition en ces termes : « L'administration centrale des ponts-et-chaussées sera dans la main et sous la responsabilité du ministre de l'intérieur ». (Art. 1er.)

Par l'arrêté consulaire du 5 nivose an 8, un conseiller d'état a été chargé de cette administration, avec le titre de directeur général.

Une ordonnance royale du 8 juin 1832 a conser-

vé, parmi les attributions du directeur général de l'administration des ponts-et-chaussées, tout ce qui concerne les fleuves et rivières navigables, et la navigation en général.

Enfin il est à remarquer :

Que la direction supérieure de l'administration des ponts-et-chaussées fut confiée au ministère des travaux publics, institué par l'ordonnance royale du 19 mai 1830 (1);

Que cette administration a été rétablie à la révolution de 1830 et placée, comme à l'origine, dans les attributions du ministre de l'intérieur (voir l'ordonnance du 19 octobre 1830);

Qu'elle en a été détachée, le 17 mars 1831, pour rentrer dans les attributions du ministère du commerce et des travaux publics rétabli;

Que, le 8 juin 1832, une ordonnance royale a déterminé son organisation actuelle;

Qu'elle a été classée, de nouveau, dans les attributions du ministère de l'intérieur, par l'ordonnance du 6 avril 1834;

Et qu'enfin elle se trouve aujourd'hui sous l'autorité du ministre des travaux publics, de l'agriculture et du commerce, depuis les ordonnances royales des 2 mars et 6 septembre 1836.

2° *L'administration des grandes routes, des ponts, des canaux de navigation*, n'a jamais été séparée de celle des fleuves et rivières navigables; c'est donc aux lois, décrets et ordonnances que nous

(1) Une autre ordonnance du même jour supprimait la direction générale de ce service, comme incompatible avec l'existence de ce nouveau ministère.

venons de citer, pour ces dernières portions du domaine public, qu'il faut recourir à cet égard.

3° *Les ports de commerce* et les travaux d'art qui s'y rapportent faisaient originairement partie des attributions de l'administration centrale des ponts-et-chaussées, réglées par la loi des 31 décembre 1790 — 19 janvier 1791 (1); leur administration a été placée sous l'autorité du ministre de la marine, par les lois de mai 1791, février 1793 et vendémiaire an 4, que nous avons ci-dessus indiquées, p. 67; et le ministère de l'intérieur en a repris la direction supérieure en vertu de l'arrêté consulaire du 22 prairial an 10, dont nous avons transcrit le texte entier, à la même page.

4° A l'exception des phares d'Ouessant, de Saint-Mathieu et de Groix, sur les côtes de l'Océan, qui sont entretenus par le ministère de la marine, les *phares, fanaux* et *balises* sont placés maintenant dans les attributions de l'administration centrale des ponts-et-chaussées. (V. décret du 7 mars 1806, non inséré au bulletin officiel.)

5° *Les rivages de la mer* qui n'intéressent pas la marine militaire comprennent la plus grande partie des côtes de la France. Nous ne connaissons pas de dispositions textuelles et générales qui en confient la gestion à l'administration centrale des ponts-et-chaussées; mais cette attribution nous paraît résulter

(1) « L'assemblée des ponts-et-chaussées sera chargée de l'examen de tous les projets généraux de routes dans les différens départemens, ainsi que de ceux d'ouvrages d'art en dépendant; de ceux de canaux de navigation, *construction, entretien et réparation des ports de commerce.* (Titre 1er, art. 4.)

suffisamment, soit des dispositions ci-dessus rappelées, p. 66, qui n'attribuent au ministre de la marine que ce qui concerne la défense des côtes, soit des dispositions combinées du décret du 7 fructidor an 12, qui règle l'organisation du corps des ingénieurs des ponts-et-chaussées, du décret du 7 mars 1807, sur les phares et fanaux, que nous venons de citer, de la loi du 16 septembre 1807 sur les desséchemens et autres travaux publics, du décret du 14 décembre 1810, relatif à l'ensemencement des dunes, et du décret du 10 avril 1812, relatif aux contraventions commises dans les ports maritimes de commerce et travaux à la mer.

6° *Les digues à la mer ou contre les fleuves, rivières ou torrens* sont sous la même autorité que tous les objets qui précèdent. On peut recourir, à cet égard, aux lois des 11 — 21 septembre 1792, du 16 septembre 1807, et à l'ordonnance royale du 8 juin 1832. Que ces digues aient été construites aux frais de l'état ou des particuliers, le régime administratif est le même; il est à remarquer seulement que nous ne nous occupons ici que des premières, c'est-à-dire de celles qui forment partie du domaine public.

— Il nous reste quelques mots à dire des portions du domaine public qui intéressent tout à la fois plusieurs grands services, et spécialement ceux des ministères des travaux publics, de la guerre et de la marine.

Ainsi que nous l'avons annoncé, de sages mesures ont été prises pour que tous ces divers intérêts fussent connus, écoutés et combinés.

Sans qu'il soit besoin de montrer ici par quels essais législatifs et réglementaires le pouvoir a tenté d'établir, à cet égard, les garanties désirables, il nous suffira d'exposer qu'il existe aujourd'hui une institution toute spéciale, qui a reçu la mission que nous venons de signaler, et qui porte le nom de *commission mixte des travaux publics*.

L'origine de cette institution remonte à la loi des 31 décembre 1790 — 19 janvier 1791, sur l'organisation des ponts-et-chaussées (art. 6), et surtout au décret du 13 fructidor an 13, sur les travaux à concerter entre les ministres de la guerre, de l'intérieur et de la marine. En effet, l'article 2 d'un réglement arrêté entre les ministres de la guerre et de l'intérieur et le directeur général des ponts-et-chaussées, pour l'exécution de ce décret, portait: « Afin de maintenir les travaux dans le système d'ensemble et d'unité qu'exige l'accord des vues civiles et militaires, la discussion définitive sur chaque projet sera faite, avant toute exécution, en présence des chefs de l'un et de l'autre corps, soit par les conseils réunis des fortifications et des ponts-et-chaussées, soit par une *commission mixte*, composée des membres de ces deux conseils, suivant l'exigence. Le procès-verbal de cette discussion sera soumis à l'approbation du ministre de la guerre et à celle du directeur général des ponts-et-chaussées. »

Mais la commission mixte n'était jusque là qu'une institution en quelque sorte accidentelle. Napoléon voulut qu'elle fût permanente, et il agrandit le cercle de ses attributions. (V. les décrets des 20 février, et 20 juin 1810 et celui du 22 décembre 1812.) La

Restauration reconnut l'utilité de cette institution (V. l'ordonnance royale du 27 février 1815), et, après avoir fait l'essai d'une organisation où les intérêts des divers services se trouvèrent trop exclusivement représentés pour pouvoir se concilier (ordonnance royale du 18 septembre 1816), elle tenta une organisation nouvelle, qui répondit mieux au but de la création. (V. l'ordonnance royale du 28 décembre 1828.) Cette organisation subsiste encore.

La commission mixte des travaux publics est composée comme il suit :

Un ministre d'état (1), président,

Trois conseillers d'état,

Deux inspecteurs généraux du génie militaire,

Un inspecteur général des ponts-et-chaussées,

Un inspecteur général, membre du conseil des travaux maritimes,

Un secrétaire-archiviste.

Le président et les membres de la commission sont nommés par le roi, sur la présentation des ministres de la guerre, des travaux publics et de la marine.

Les deux secrétaires du comité du génie et du conseil général des ponts-et-chaussées assistent aux séances de la commission, mais n'ont pas voix délibérative.

Le comité des fortifications, le conseil général des ponts-et-chaussées et l'inspection générale des travaux maritimes peuvent, lorsqu'ils le jugent nécessaire,

(1) Ce titre n'existe plus aujourd'hui.

nommer un de leurs membres comme rapporteur, chargé de défendre leur opinion devant la commission, et indiquer, s'il y a lieu, des moyens de conciliation. (Ordonnance royale du 28 décembre 1828, art. 1er, 3 et 4.)

La commission mixte se réunit, d'après la demande de celui des conseil ou comité qui a des projets à présenter, et sur l'avis qui en est donné par leur président respectif.

Le président convoque la commission, ainsi que les rapporteurs des conseil et comité, et fait mettre sous ses yeux toutes les pièces envoyées. (Ib., art. 5 et ordonnance royale du 18 septembre 1816, art. 2.)

Le secrétaire-archiviste est chargé de la réception et du renvoi des dossiers, de la rédaction des procès-verbaux des séances, de la tenue des registres, de l'expédition du travail et de la conservation des minutes et papiers. Il est pris parmi les officiers du corps royal du génie, ou parmi les ingénieurs des ponts-et-chaussées. (Ordonnance royale du 18 septembre 1816, art. 3.)

La commission doit délibérer et donner son avis sur chacun des objets renvoyés à son examen. (Ordonnance royale du 28 décembre 1828, art. 1er.)

La présence de quatre membres, indépendamment du président et des secrétaires des comités du génie et du conseil général des ponts-et-chaussées, est nécessaire pour délibérer.

Les rapporteurs desdits comité et conseil et de l'inspection-générale de la marine doivent se retirer

au moment de la délibération, lorsqu'ils ne sont pas membres de la commission.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante. En cas d'absence du président, la présidence est dévolue momentanément au plus ancien des conseillers d'état membres de la commission. (Ib. art. 3 et 5.)

La commission mixte ne donne que des avis. Si l'avis est agréé par les ministres intéressés, ils mettent en marge leur approbation, et l'avis devient une *décision collective* ou *concertée* entre les ministres signataires. Si les ministres ne s'accordent pas, l'affaire est portée au conseil des ministres.

Lorsque la commission a été d'accord sur une décision, il est extrêmement rare que les ministres reviennent sur son avis.

— Pour compléter ces indications, nous devons placer ici une remarque importante.

La conservation des portions du domaine public auxquelles, comme nous l'avons dit ci-dessus, on donne ou peut donner le nom de domaine militaire, maritime et des ponts-et-chaussées, est spécialement déléguée aux ministres de la guerre et de la marine et à celui des travaux publics (direction générale des ponts-et-chaussées). Cependant l'administration générale des domaines ne reste pas complètement étrangère aux soins de cette conservation. Chargée surtout de représenter les intérêts financiers de l'état, elle exerce une surveillance générale sur ces objets, que leur destination actuelle place dans une autre sphère d'intérêts, mais qui peuvent perdre cette destination. Aussi voyons-nous, d'une part,

que la loi du 30 mars 1831 impose à l'administration des domaines le devoir et par conséquent lui donne le droit de concourir, avec le génie, à l'accroissement du domaine militaire, par les acquisitions ou expropriations d'immeubles destinés aux fortifications ; et, d'autre part, que l'ordonnance royale du 6 octobre 1833 comprend parmi les objets dont cette administration doit tenir inventaire, les portions du domaine public dont la conservation est spécialement confiée à ces trois ministères.

Il y a plus : aucune aliénation ou concession, aucune amodiation, aucun fermage, aucune perception de produits, même dans le domaine militaire, ne peut se faire que par elle, ou, dans certains cas, par l'administration des contributions indirectes qui, parfois, lui a été subrogée, pour la plus grande facilité des perceptions.

Nous dirons enfin qu'il est d'usage, au conseil d'état, d'appeler le ministre des finances, comme administrateur suprême du domaine national, à donner son avis dans les affaires qui intéressent celles des parties du domaine public qui se trouvent ainsi placées en dehors de son action et de sa responsabilité directes.

26. — A quelques mains que soient confiées les diverses portions de ce domaine, et quelles que soient les règles qui président à son administration, il est deux principes qui dominent toute cette matière, et que nous devons exposer.

Le domaine public est-il aliénable? Est-il prescriptible?

Examinons d'abord la question d'inaliénabilité.

C'était un principe de l'ancienne monarchie française que le domaine du roi, de la couronne, de l'état (car on désignait indifféremment sous ce titre tout ce qui n'était pas propriété privée), était inaliénable. Ce principe, toutefois, n'avait pas été adopté dès l'origine de la monarchie. Une foule de monumens historiques attestent qu'il était inconnu sous les deux premières races, et qu'il n'était pas même admis dans les premiers siècles de la troisième. Ce n'est guère que sous Philippe-de-Valois, dans l'ordonnance du 2 octobre 1349, que l'on peut apercevoir la première application du principe de l'inaliénabilité du domaine. Et cependant on croyait encore, dans le siècle suivant, que le domaine pouvait être aliéné pour récompenser des services importans, rendus à l'état : telles les donations que fit Charles VII, en 1422, à Jean Stuart et à Berault Stuart, en reconnaissance des secours qu'il en avait reçus contre les Anglais; telles encore les donations de Louis XI, en 1461, à Guillaume de Rochefort, en considération de ses services et pour le dédommager des sacrifices qu'il lui avait faits, en abandonnant sa patrie, de ses biens situés en Franche-Comté. Le parlement de Paris a confirmé ces libéralités en faveur des descendans des donataires.

C'est sous le règne de François Ier que l'inaliénabilité du domaine tend à acquérir le caractère d'une loi fondamentale. Une déclaration du 30 mai 1539 ordonne qu'après le décès de ceux qui possédaient des terres du domaine de la couronne, en vertu des dons qui leur en avaient été faits, ces biens demeureront réunis au domaine, sans passer aux enfans des

donataires; et un mois après, le 30 juin 1539, une autre déclaration proclame que le domaine de la couronne *est inaliénable, imprescriptible, et en conséquence que toutes les aliénations et usurpations faites sur icelui, par quelque temps que ce fût, même de cent ans et plus, sont sujettes à réunion.*

Mais, malgré ces déclarations, malgré le serment solennel de leur sacre, nos rois cédaient toujours aux sollicitations de ceux qui les entouraient. Scandalisé de ces dilapidations, le chancelier de L'Hôpital fit rendre à Charles IX l'édit de février 1566, qui, après avoir consacré de nouveau le principe de l'inaliénabilité du domaine, défendait aux cours de parlement et aux chambres des comptes d'avoir aucun égard aux lettres-patentes contenant aliénation du domaine, à l'exception de certains cas réservés.

Les mêmes principes ont été reproduits à diverses époques, notamment dans l'ordonnance de Blois, de mai 1579, la déclaration du 26 janvier 1651, l'édit d'avril 1667, l'arrêt du conseil du 14 janvier 1781; mais toujours l'application en fut éludée.

En 1790, l'assemblée nationale, à laquelle l'histoire a conservé la qualification de *constituante*, a reconnu que ce principe non seulement n'était plus indispensable, mais pouvait même, dans sa généralité, offrir des inconvéniens, du moment où l'autorité royale ne gouvernait que sous le contrôle des représentans de la nation.

Le préambule de la loi du 1er décembre 1790,

qui résume l'opinion de cette assemblée sur ce point, mérite d'être rapporté :

« L'assemblée nationale considérant :

« 1° Que le domaine public a formé, pendant plusieurs siècles, la principale et presque l'unique source de la richesse nationale, et qu'il a long-temps suffi aux dépenses ordinaires du gouvernement ; que livré, dès le principe, à des déprédations abusives et à une administration vicieuse, ce domaine précieux, sur lequel reposait alors la prospérité de l'état, se serait bientôt anéanti, si ses pertes continuelles n'avaient été réparées de différentes manières, et surtout par la réunion des biens particuliers des princes qui ont successivement occupé le trône ;

2° Que le domaine public, dans son intégrité et avec ses divers accroissemens, appartient à la nation; que cette propriété est la plus parfaite qu'on puisse concevoir, puisqu'il n'existe aucune autorité supérieure qui puisse la modifier ou la restreindre; que la faculté d'aliéner, attribut essentiel du droit de propriété, réside également dans la nation; et que si, dans des circonstances particulières, elle a voulu en suspendre pour un temps l'exercice, comme cette loi suspensive n'a pu avoir que la volonté générale pour base, elle est de plein droit abolie, dès que la nation, légalement représentée, manifeste une volonté contraire;

« 3° Que le produit du domaine est aujourd'hui trop au dessous des besoins de l'état, pour remplir sa destination primitive; que la maxime de l'inaliénabilité, devenue sans motif, serait encore préjudiciable à l'intérêt public, puisque des possessions

foncières livrées à une administration générale sont frappées d'une sorte de stérilité, tandis que, dans la main de propriétaires actifs et vigilans, elles se fertilisent, multiplient les subsistances, animent la circulation, fournissent des alimens à l'industrie et enrichissent l'état, etc. »

En conséquence, le législateur a déclaré que « les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation ; mais qu'ils peuvent être vendus et aliénés, à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du corps législatif, sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations. » (Art. 8.)

« Les grandes masses de bois et forêts nationales demeuraient exceptées de la vente et aliénation des biens nationaux permise. » (Art. 11.)

L'assemblée constituante, qui ne s'était pas fait des idées très nettes sur les divers élémens qui composaient le domaine national, avait, comme on voit, déclaré son aliénabilité pour toutes les parties. Mais on ne tarda pas à mieux connaître la nature des choses, et l'on trouve, dans plusieurs lois postérieures, notamment dans celle du 10 juillet 1791, sur les places de guerre, les postes militaires et les fortifications, la distinction entre les propriétés nationales aliénables et les propriétés nationales inaliénables.

Enfin le Code civil, ainsi que nous l'avons vu, n° 24, a proclamé, dans ses articles 538 et 541, que toutes les dépendances du domaine pu-

blic ne sont pas susceptibles d'une propriété privée.

Ces diverses dispositions forment aujourd'hui les règles des aliénations, pour cette portion du domaine.

27.—Quant à la prescriptibilité, l'article 2226 du même Code dispose que « on ne peut prescrire le domaine des choses qui ne sont point dans le commerce. » Et tel est le caractère essentiel des objets compris dans le domaine public. L'article 541 reconnaît encore l'imprescriptibilité du domaine public, lorsqu'il déclare appartenir à l'état, s'ils n'ont été valablement aliénés ou si la propriété n'en a pas été prescrite contre lui, les terrains des fortifications et remparts des places *qui ne sont plus places de guerre*.

Enfin, dans son article 10, que nous avons déjà signalé, la loi du 21 mai 1836 statue que les chemins vicinaux, reconnus et maintenus comme tels, sont imprescriptibles.

Ainsi, tant que les objets ci-dessus indiqués restent placés hors du commerce, par leur affectation au service commun, ils sont inaliénables et imprescriptibles.

Mais comment l'affectation au service commun cesse-t-elle? Faut-il, pour qu'elle prenne fin, un acte exprès de l'autorité compétente qui supprime le service? Ou bien, l'affectation peut-elle être abolie tacitement, lorsque le service commun a été supprimé par le fait ou par un usage contraire, sans qu'il paraisse que l'autorité compétente ait jamais prononcé la suppression?

En d'autres termes, un fonds qui appartenait au domaine public a-t-il pu devenir prescriptible et

rentrer dans le domaine privé, par l'effet de la plus longue possession?

Ainsi, pour que le sol d'une fortification, d'une route ou d'un chemin ait pu devenir prescriptible, suffira-t-il que la forteresse démolie ait été délaissée, que l'usage de la route ou du chemin ait cessé? Ou faudra-t-il qu'un acte exprès de l'autorité compétente ait fait sortir la forteresse du tableau des places de guerre et des postes militaires, ou qu'elle ait déclassé la route et le chemin?

La question est importante: elle partage les auteurs.

Dans l'ancien droit, Dunod (*Traité des prescriptions*) enseignait que la prescription contre les biens communs devait avoir lieu par la possession immémoriale, tandis que, suivant Pothier (*Traité de la prescription*), les choses du domaine public ne peuvent être acquises par suite d'aucune possession.

Presque tous les auteurs modernes, et entre autres MM. Favard de Langlade, *Répertoire de la nouvelle législation*, v° *inaliénabilité*, et Isambert, *Traité de la voirie*, n°s 374 et suivans, soutiennent que les fonds du domaine public ne peuvent jamais devenir prescriptibles, tant que leur affectation au service commun n'a pas été expressément abolie.

Mais un autre auteur justement estimé, M. Proudhon, soutient (1) « que, lorque les fonds ayant appartenu au domaine public se trouvent, par le fait,

(1) *Du domaine public*, t. Ier, p. 289 et suiv.

réduits à un tel état de dégradation qu'ils ne sont plus susceptibles de remplir les fonctions auxquelles ils avaient été destinés, ils doivent naturellement rentrer dans la classe générale des terrains prescriptibles, et peuvent être acquis par la possession trentenaire, exercée en temps utile.

« En d'autres termes, dit-il, les fonds du domaine public deviennent prescriptibles par le seul fait de leur dégradation accidentelle, après l'anéantissement du service dont ils étaient affectés, sans qu'il soit nécessaire qu'il y ait eu un décret de l'autorité compétente pour ordonner la suppression de l'établissement.

« Il peut y avoir, continue-t-il, suivant les circonstances, plus ou moins de difficulté à déterminer le temps où un établissement aurait été assez complètement détruit, pour qu'on puisse affirmer que c'est précisément depuis une telle époque qu'on doit en regarder le sol comme devenu prescriptible; mais c'est là une question de fait dont l'appréciation reste dans le domaine du juge, sans préjudice du point de droit qui doit en être la suite : en sorte qu'il n'en est pas moins vrai de dire que la prescription doit être jugée admissible, dès le temps où il reste avéré que tout service public avait cessé ou avait été anéanti par la dégradation ou le changement matériel de la superficie du sol où reposait jadis l'établissement.

« Cela doit être ainsi, par la raison qu'il n'y a rien d'immuable dans nos institutions civiles, et que la loi elle-même pouvant être tacitement abrogée par un usage contraire, il faut dire *à fortiori* que

de même l'usage contraire à la destination exceptionnellement imprimée sur un sol, par l'un des pouvoirs publics, doit être assez puissant pour faire rentrer le fonds sous l'empire du droit commun, qui est celui de la prescriptibilité.

« Cette décision doit être admise encore par la raison que, du moment qu'il est constant que le service public a été anéanti depuis long-temps, sans qu'il y ait aucun signe de retour, l'imprescriptibilité, qui n'était que la conséquence de ce service, a dû cesser aussi pour l'avenir : autrement il faudrait admettre un effet sans cause.

« Et qu'on ne dise pas que l'effet, ayant été une fois produit, doit durer toujours, puisqu'il s'agit ici d'un effet qui ne s'applique qu'à l'état des lieux, et qui doit nécessairement cesser dès que cet état n'est plus compatible avec le service qui était la cause de l'imprescriptibilité : ce qui s'applique physiquement à l'état des lieux est aussi nécessairement soumis aux vicissitudes de cet état. »

Quelque imposante que soit l'autorité de M. Proudhon, il nous semble difficile d'admettre que l'abandon d'une chose publique de sa nature puisse *se présumer*. Nous croyons que telle n'a pu être l'intention du législateur qui a déterminé, au contraire, des règles précises, par exemple, pour faire déclasser les voies publiques, pour faire sortir une place ou un poste du rang des places ou postes de guerre. Du reste, cette exception à la règle ordinaire, pour prescrire la propriété, se justifie aisément. On sait, en effet, que les particuliers sont, pour leurs intérêts, bien plus vigilans que les gardiens

de la chose publique. N'y aurait-il pas un grand danger à admettre que la négligence ou la collusion de quelques fonctionnaires pût ainsi compromettre les intérêts de tous ?

Une autre considération, d'ailleurs, nous frappe.

Qui ne sait que les besoins publics sont soumis à une sorte de mobilité; qu'ainsi, par exemple, les exigences des services publics pour la défense du sol national peuvent se déplacer; qu'à telle époque une ligne d'ouvrages défensifs, entretenus en bon état, sera une nécessité sur tel point du territoire, et que, plus tard, sous l'empire d'autres circonstances, ces ouvrages deviendront parfaitement inutiles. Nous pourrions ainsi facilement citer plusieurs fortifications qui, après avoir eu jadis une véritable importance, sont aujourd'hui sans intérêt, et qu'à cause de cela l'administration a laissé arriver à un état de dégradation presque complet. Est-ce à dire qu'elle les abandonne? Non, sans doute. Convaincue que, dans les circonstances actuelles, ces ouvrages sont sans utilité, elle évite d'employer à les relever, à les entretenir, à les conserver, une portion quelconque du revenu public; mais elle sait aussi que les circonstances peuvent changer, qu'il peut arriver telles conjonctures qui rendent à ces fortifications l'importance qu'elles ont eue, et prudemment elle se réserve de les rétablir au besoin, avec la célérité nécessaire. C'est pour cela qu'elle laisse aux terrains sur lesquels elles ont été assises leur destination primitive ; qu'elle maintient, avec une sévérité dont s'irrite en vain l'intérêt privé ou l'ignorance, les servitudes dont sont grevés les terrains

qui environnent ces ruines. Eh bien! avec le système que nous combattons, l'administration ne pourrait agir ainsi. Elle serait forcée, ou de surcharger actuellement le trésor pour entretenir ces ouvrages, ou de se résigner à lui faire courir plus tard les chances de sacrifices bien plus considérables, si les circonstances en exigeaient le rétablissement.

La solution donnée par M. Proudhon est donc inadmissible; elle est contraire à l'intérêt général.

28. — Après avoir établi que les objets compris dans le domaine public sont, en principe, inaliénables tant que leur affectation au service commun n'a pas été révoquée, nous ne devons point oublier de signaler une exception introduite par la loi du 16 septembre 1807, quant à certaines dépendances de ce domaine. On lit, en effet, dans cette loi, un article 41 ainsi conçu : « Le gouvernement concèdera, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais, relais de la mer, le droit d'endiguage, les accrues, attérissemens et alluvions des fleuves, rivières et torrens, quant à ceux de ces objets qui forment propriété *publique* ou domaniale. »

Ces concessions ne sont pas toujours gratuites; elles se font sous des conditions plus ou moins favorables.

29. — Pour garantir les intérêts de l'état, le gouvernement a cru devoir déterminer certaines formalités générales, qui doivent être remplies préalablement aux concessions de cette nature.

Ainsi il doit y avoir, aux frais des demandeurs en concession, pour ce qui en est susceptible :

1° Des plans levés, vérifiés et approuvés par les ingénieurs des ponts et chaussées ;

2° Un mesurage et une description exacte, avec l'évaluation en revenu et en capital ;

3° Une enquête administrative *de commodo et incommodo;*

4° Un arrêté pris par le préfet, après avoir entendu les ingénieurs des ponts et chaussées, ainsi que le directeur des domaines, et de plus le directeur du génie militaire, lorsque les objets à concéder sont situés dans la zone des frontières ou aux abords des places fortes;

5° L'avis respectif des directeurs généraux des ponts et chaussées et des domaines ;

6° L'avis du ministre de la guerre, dans l'intérêt de la défense du royaume ;

7° Enfin un examen, en conseil d'état, des demandes en concession, ainsi que des charges et conditions proposées de part et d'autre. (Ordonnance royale du 23 septembre 1825.)

Les parties du domaine public, ainsi susceptibles d'aliénation, sont regardées comme prescriptibles. (V. du reste l'article 560 du Code civil.)

30. — Parmi les objets dépendans du domaine public, qui peuvent être ainsi concédés, il en est un sur lequel nous croyons devoir nous arrêter spécialement, non seulement par ce qu'il a fixé récemment l'attention des chambres législatives, mais à cause de son importance : ce sont les lais et relais de mer, que l'administration concède pour en obtenir le desséchement par l'endiguage.

31. — Des intérêts nombreux et variés se rattachent à cette opération.

En effet, les intérêts de l'agriculture et de la salubrité, ceux de la sûreté des propriétés et de la défense du territoire, ceux de la navigation et des pêcheries, et enfin les intérêts du trésor sont presque toujours plus ou moins liés à ces sortes d'entreprises.

Ces intérêts peuvent y être engagés, soit en bien, soit en mal.

Tantôt ils se trouvent tous en jeu au même moment, tantôt un ou plusieurs seulement. Quelquefois tous sont d'accord pour réclamer ou pour repousser certains projets de desséchement; dans d'autres cas, ils se combattent, persuadés qu'ils sont, les uns que l'opération doit leur profiter, les autres qu'elle doit leur nuire.

Il est vrai que, selon le plan des travaux et leur mode d'exécution, la même entreprise peut donner des résultats tout-à-fait contraires.

Sous le rapport de la salubrité : telle entreprise peut devenir un véritable bienfait, soit en convertissant en terrains solides des vases infectes qui, à marée basse, répandent des exhalaisons délétères, soit en dégorgeant, par des tranchées ou des canaux, des plages irrégulièrement inondées, soit en facilitant le desséchement de marais voisins du littoral de la mer, soit enfin en nettoyant l'embouchure des ruisseaux et des rivières par une plus forte chasse donnée aux eaux.

Telle autre entreprise produira des effets diamétralement opposés : elle arrêtera l'écoulement des eaux intérieures vers la mer ; elle envasera l'embou-

chure des rivières et des ruisseaux ; d'un pays sain, elle pourra faire une région pestilentielle.

Sous le rapport de la sûreté des propriétés : telles digues, telles ceintures de chaussées, empiétant sur la mer, seront souvent des travaux défensifs, destinés à protéger les propriétés riveraines ou à planter des dunes pour garantir toute une région contre l'envahissement des sables mouvans ; mais elles peuvent aussi amener des dommages et des dangers. Un travail imprudent, entrepris dans un intérêt isolé, compromettra quelquefois un système collectif de défense. La mer, repoussée sur un point, peut reporter ses efforts sur un autre. La conservation d'une partie du littoral cause quelquefois la ruine d'une partie plus considérable d'un autre territoire.

Sous le rapport des intérêts de l'agriculture, même diversité de résultats. L'accroissement du sol cultivable est une augmentation de la richesse nationale ; mais l'avantage ne se borne pas toujours à cela. Quelquefois la valeur des terrains adjacens s'accroît d'une manière sensible, soit parce qu'ils se trouvent à l'abri du voisinage de la mer, soit parce qu'un meilleur régime d'irrigation leur procure le bénéfice d'un desséchement et vient convertir des plages improductives en terrains fertiles. D'un autre côté, les endiguemens ne peuvent-ils pas frapper de stérilité les terrains de la seconde ligne, soit en y retenant les eaux, soit en retirant celles qui leur étaient nécessaires, soit en leur enlevant les engrais que produisaient les vases et les varechs ? Ne peuvent-ils, du moins, détériorer leur valeur, en contrariant leur mode d'exploitation, en gênant les transports,

en rendant moins facile l'embarquement des produits?

Sous le rapport des intérêts de la navigation, l'opération présente aussi des chances variables. Des endiguemens qui obstrueraient le cours d'un fleuve, qui combleraient des mouillages, des anses, des ports, ou qui hâteraient leur envasement, seraient éminemment nuisibles. Si ces mouillages étaient situés sur des côtes qui n'en possèdent pas d'autres, s'ils servaient d'unique refuge aux vaisseaux contre la tempête ou la poursuite de l'ennemi, le mal serait irremédiable. Mais des travaux qui aideraient à créer des mouillages et des ports là où il n'en existe point, ou qui perfectionneraient ceux qui existent déjà seraient aussi utiles que les autres offrent de danger.

Relativement aux pêcheries, un changement notable dans la configuration du littoral peut contrarier ou favoriser la pêche des poissons de passage. La création, la suppression ou le déplacement d'établissemens de pêcherie, tels que des parcs à moules, des clairières d'huîtres, etc., peuvent être la conséquence de ces changemens; il en est de même pour les marais salans et quelques autres établissemens industriels.

Quant à la défense du territoire, il est certain que des endiguemens élevés dans le voisinage des forts et autres ouvrages militaires peuvent ajouter à leur puissance ou l'affaiblir considérablement.

En ce qui touche les intérêts du trésor, la question est plus simple. En effet, il n'y a guère que du gain à espérer pour lui, lorsqu'il aliène des lais et relais de mer afin qu'ils soient desséchés.

Comme dans toutes les mesures qui sont confiées à ses soins, l'administration publique doit s'attacher à reconnaître, ménager, protéger ou combiner ces divers et puissans intérêts.

32. — Les travaux d'endiguage peuvent être exécutés :

Ou par le gouvernement,

Ou par les propriétaires riverains,

Ou par des compagnies industrielles.

Mais on n'a pas toujours le choix des exécutans.

En effet, si pour des travaux simples, de peu d'étendue, qui ne comportent ni grandes dépenses, ni difficultés notables, on peut compter sur les propriétaires riverains, il est des travaux qui dépassent les forces individuelles par leur étendue, par la complication des ouvrages d'art et le système d'ensemble qu'ils exigent. Quelquefois, d'ailleurs, ces grands travaux, entrepris dans un intérêt de salubrité ou de sûreté, ne présentent pas la perspective d'un dédommagement pécuniaire, ou du moins n'offrent que des profits insuffisans pour en couvrir les frais.

33. — Les contrées d'Europe où ce genre de travaux paraît avoir été le mieux conçu et exécuté, sont la Hollande et le littoral de la Belgique, pays conquis sur les eaux.

La législation de ces peuples, sur cette matière, paraît remonter à une haute antiquité. Philippe II la perfectionna par ses édits de 1562 et 1576 ; Napoléon y a mis la dernière main.

En voici les bases.

Le gouvernement seul est l'arbitre suprême de

toutes les entreprises ; il prohibe ou il autorise, il concède ou il vend, aux conditions qu'il juge convenables.

Quelquefois, lorsqu'un grand intérêt public le réclame, le gouvernement dessèche aux frais de l'état, sauf à aliéner ensuite, au profit du trésor, tout ou partie des terrains desséchés.

Lorsque des intérêts privés se trouvent mêlés à des intérêts publics, il accorde des primes ou des subventions aux entrepreneurs des travaux.

Lorsqu'une entreprise utile, mais chanceuse, lui paraît nécessiter non un sacrifice pécuniaire, mais un simple encouragement, il accorde une exemption d'impôts pendant un certain nombre d'années.

Lorsque les chances de perte ou de gain semblent se balancer, il concède gratuitement.

Lorsqu'un bénéfice paraît probable, il concède à titre onéreux, soit en exigeant une somme une fois payée, soit en stipulant une redevance annuelle à payer au trésor.

Lorsque le profit est certain et que le choix du concessionnaire est indifférent, il vend au plus offrant et dernier enchérisseur.

La concession faite et ses conditions accomplies, le contrat devient inattaquable et sacré. On cite de curieux exemples du respect dont ces contrats sont environnés. Ainsi, des concessions inondées et ensuite recouvrées sur la mer, au bout de 200 ans, ont été restituées sans difficulté aux héritiers des concessionnaires primitifs.

C'est surtout par l'entremise des associations de riverains que le gouvernement a fait opérer les tra-

vaux les plus profitables et les plus étendus. Aussi a-t-on donné des soins à leur organisation et à leur police. Les actes qui constituent ces associations ont été, en général, dressés sur un même modèle; on n'y trouve guère de modifications que celles qui ont été commandées par des cas spéciaux, par les usages des diverses provinces et par les époques des concessions. Les bases des subventions à payer aux polders malheureux, et les redevances à acquitter par les terrains de seconde ligne ont été stipulées avec un soin scrupuleux; des mesures, parmi lesquelles figurent des pénalités sévères, que nous regarderions aujourd'hui comme cruelles, ont été portées pour la conservation de ces importans travaux.

Après l'invasion de la Belgique et de la Hollande, en 1795, par l'armée française, les réglemens furent négligés; des difficultés s'élevèrent sur le paiement des contributions spéciales; l'autorité des préfets fut contestée, surtout dans le département de l'Escaut : des désastres s'ensuivirent.

Dans son décret du 18 octobre 1810, contenant réglement général sur l'organisation des départemens de la Hollande, Napoléon déclara (titre V, chapitre VI) que l'administration des polders, digues et routes, ainsi que leur entretien et leurs réparations, resteraient provisoirement ce qu'ils étaient antérieurement, et il les plaça sous la surveillance du maître des requêtes chargé du Waterstaedt et sous la direction de l'administration des ponts et chaussées.

Le 11 janvier 1811, parut un décret impérial portant réglement sur l'administration et l'entretien des polders.

Ce décret, contenant 43 articles, est divisé en 5 titres.

Le Ier traite des *schoores*, ou terres en avant des polders qui sont couvertes et découvertes par la marée ; ils sont déclarés du domaine public.

Le titre II traite des *schoores endigués ou polders*, et se divise en trois sections. La première contient des dispositions de garantie pour l'entretien des polders ; la deuxième traite de la dépossession des polders envahis par la mer; la troisième, de l'endiguage des schoores et de leur concession.

Le titre III traite *de l'administration et de la conservation des polders*. Il se divise en deux sections : la première concerne l'association des intéressés à chaque polder; la deuxième concerne la réunion de plusieurs polders en association d'arrondissement.

Le titre IV traite *des travaux et du mode d'exécution*.

Le titre V, des *magasins de secours*.

Le sixième contient des *dispositions générales et spéciales*.

Le 16 décembre 1811, il parut un autre décret contenant réglement pour la police des polders. Ce décret, en 50 articles, renferme des précautions minutieuses pour empêcher la dégradation des polders par les fouilles des terrains, l'extraction des tourbes, le pacage des bestiaux, ou par des établissemens quelconques, etc. Des pénalités sévères sont établies ; il y a aussi des mesures pour les momens de danger.

Cette législation a survécu à la domination française.

34.—Mais qu'a-t-on fait, en France, à cet égard?

Les lais et relais de mer se trouvent confondus avec les marais dans les deux édits des 8 avril 1599 et janvier 1607, par lesquels Henri IV fit concession de la moitié des terrains domaniaux desséchés au brabantois Bradleii. C'est de cette époque que datent le desséchement de la plaine de *Marans*, dans l'arrondissement de la Rochelle, et la construction du canal des *Quatre-Abbés*.

La déclaration de Louis XIV, du 20 juillet 1643, confondit encore les lais et relais de mer avec les marais, dans la reconnaissance qu'elle fit du droit des seigneurs et des propriétaires adjacens au desséchement et à l'endiguage.

La même confusion se retrouve, dans une déclaration de Louis XV, à la date du 14 juin 1764, par laquelle le roi confirme les droits des seigneurs et des propriétaires, avec des immunités pour encourager les travaux de desséchement.

Nous avons vu ci-dessus que la loi des 22 novembre — 1er décembre 1790 comprit les lais et relais de mer parmi les objets appartenant au domaine public (art. 2), qui ne pouvaient conséquemment être aliénés qu'en vertu d'une loi (art. 8).

Il paraît que les communes prétendirent, à diverses reprises, avoir le droit d'occuper et de partager, entre leurs habitans, des lais et relais dont la concession avait été faite irrégulièrement, selon elles, à des particuliers; car on trouve, au Bulletin officiel, deux décrets de l'an 2, des 11 nivose et 21 prairial,

qui repoussent les prétentions de ces communes. Du reste, ces réclamations firent sentir le besoin d'une législation spéciale. Ainsi le décret du 11 nivose an 2 chargeait expressément le comité d'aliénation et des domaines, réuni à celui d'agriculture, de présenter incessamment un projet de loi générale sur les parties du rivage de la mer qui pouvaient être utilisées.

Mais nous n'avons rien trouvé qui prouve qu'il ait été donné suite à cette salutaire idée.

L'article 538 du Code civil, promulgué en 1804, a compris, nous l'avons déjà dit, les lais et relais de mer parmi les objets qui doivent être considérés comme *des dépendances du domaine public*.

Tel était l'état de la législation, quand Napoléon fit proposer, au corps législatif, le projet de loi sur les marais et autres travaux d'utilité publique, qui est devenu la loi du 16 septembre 1807.

Nous avons déjà fait remarquer que, d'après l'article 41 de cette loi, le gouvernement peut concéder, aux conditions par lui réglées, entre autres objets, les lais et relais de mer, et le droit d'endiguage.

L'exposé des motifs présenté au corps législatif par l'orateur du Tribunat porte « que cet article semble d'abord déroger aux principes sur l'aliénation du domaine; mais que si l'on considère que la nature des biens qui y sont désignés ne permet pas de les soumettre aux hasards de la concurrence, soit parce qu'ils sont dépendans de travaux faits ou à faire, soit parce qu'ils ne peuvent être acquis que par ceux qui jouissent des propriétés adjacentes, on sentira la nécessité de donner au gouvernement la

faculté d'en disposer d'une manière utile au trésor public et avantageuse aux particuliers. »

Ainsi le gouvernement est devenu le dispensateur suprême des concessions; il a reçu la faculté de les accorder à qui il voudrait, et sous les conditions qu'il trouverait convenables.

Du reste, rien n'était réglé, quant aux formalités à suivre, pour les demandeurs en concession, ni quant au mode d'après lequel le gouvernement devait statuer sur ces demandes. C'est seulement en 1825 que l'ordonnance du 23 septembre s'occupa de tracer, d'une manière assez incomplète, le mode de procéder en cette matière. (V. ci-dessus, p. 88.)

Jusque là, on suivait à peu près les formalités employées pour les concessions de desséchement des marais, ainsi que l'atteste un chef de bureau de la direction générale des ponts-et-chaussées, M. Poterlet, dans son *Code des desséchemens*, p. 235 et suiv.

Il paraît aussi qu'on s'est quelquefois fondé sur la loi du 14 floréal an 11 pour lever des taxes spéciales sur les propriétaires riverains, afin de subvenir à la dépense et à l'entretien de travaux d'endiguement des relais de mer, bien que cette loi ne semblât avoir pour objet que les digues et ouvrages d'art des rivières *non navigables*. Un rapport fait à la chambre des pairs, par M. le comte d'Argout (séance du 27 juin 1835), assure que cela a eu lieu dans les départemens du Nord et du Pas-de-Calais.

35. — Tel est encore aujourd'hui l'état de la législation. En voici les résultats.

1° De 1807 à 1825 il y a eu 120 aliénations,

comprenant 2,710 hectares. Sur ces 120 aliénations il a été fait :

111 ventes aux enchères, comprenant 2,226 hectares, vendus 247,259 francs ;

5 concessions à titre onéreux, comprenant 267 hectares, vendus 24,367 francs ;

2 concessions moyennant une redevance annuelle, comprenant 172 hectares ;

2 concessions gratuites, comprenant 36 hectares.

2° De 1825 à 1835 il y a eu 24 aliénations, comprenant 2,368 hectares. Sur ces 24 aliénations il a été consenti :

18 ventes aux enchères, comprenant 1,674 hectares, vendus 183,700 francs ;

4 concessions à titre onéreux, comprenant 599 hectares, vendus 26,370 francs ;

2 concessions gratuites, comprenant 90 hectares.

On voit, d'après ces résultats, que les travaux sur les lais et relais de mer, dans ces derniers temps, ont eu peu d'activité, puisque, en 28 ans, ils n'ont porté que sur 5,078 hectares. On voit aussi que le gouvernement n'a point fait un large usage de la faculté qu'il avait de concéder, et surtout de concéder gratuitement, puisque, sur les 5,078 hectares qui sont sortis du domaine public, il y en a 3,900 qui ont été vendus aux enchères publiques ; enfin, sur les 1,178 hectares qui ont été concédés, les concessions gratuites ne figurent que pour 126 hectares.

36. — Le peu d'empressement apporté jusqu'ici dans les entreprises de travaux d'endiguement s'explique avec facilité.

Sous l'Empire, l'armée occupait une quantité de bras telle, que la culture des champs en valeur était tombée en souffrance, dans les derniers temps. A la paix, l'industrie agricole a dû naturellement porter ses premiers efforts sur les terrains de l'intérieur. Les capitalistes ont versé leurs fonds dans les emprunts publics, dans les entreprises de canalisation. Les terres en culture leur offraient même, dans beaucoup de provinces, un placement avantageux sans courir aucune des chances que présente toujours un endiguement. Mais aujourd'hui que l'intérêt de l'argent est singulièrement abaissé, que les terres en culture sont d'un prix généralement très élevé, que le mauvais succès de quelques entreprises de travaux publics, comme spéculations financières, a effrayé les capitalistes, on paraît vouloir se porter avec plus d'activité vers l'endiguage des lais et relais de la mer. Ainsi on comptait, au commencement de l'année 1835, 83 demandes, dont 11 pour le littoral du midi, 56 pour celui de l'ouest, et 16 pour celui du nord. Les demandeurs annonçaient avoir pour but de faire des plantations ou semis, de créer des salines, d'établir des bains de mer, des chantiers de construction, etc.

Il paraît que ces demandes ont porté l'alarme dans quelques communes des départemens de l'ouest, qui craignent de voir des concessions passer dans les mains de compagnies dont les spéculations pourraient contrarier leurs habitudes et même leurs intérêts. Dans la séance de la chambre des députés du 21 février 1835, une proposition a été faite collectivement par plusieurs députés des dépar-

temens de la Charente, de la Charente-Inférieure, du Morbihan, de la Vendée, dans le but d'obtenir l'abrogation de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807, et de déterminer les formalités qui devraient précéder la vente aux enchères des lais et relais de mer *parvenus à maturité.*

Ces honorables députés fondaient leur proposition sur l'abus qui a pu être fait de la faculté de concéder, accordée au gouvernement par l'article 41 de la loi de 1807, abus qui, selon eux, compromettrait les droits des communes riveraines et les intérêts du trésor. En effet, ils soutenaient que les communes riveraines de la mer ont presque toujours à perdre par l'endiguement, surtout quand il a lieu par des propriétaires étrangers; d'où la conséquence qu'on ne doit jamais aliéner les lais et relais que quand ils sont parvenus *à maturité*, et qu'on doit toujours, dans ce cas, laisser aux communes la faculté d'entrer en concurrence, au moyen de libres enchères. Quant aux intérêts du trésor, les auteurs de la proposition faisaient valoir que le mode de concession favorise les surprises dans les bureaux et les actes de faveur; ils rapportaient des exemples de ventes dans lesquelles les terrains ont été vendus jusqu'à 30 fois le prix de mise aux enchères. (V. les développemens de M. Luneau, séance de la chambre des députés du 21 février 1835.)

La commission de la chambre des députés, chargée de l'examen préalable du projet de loi, avait conclu à son adoption, en bornant toutefois l'abrogation de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 à ce qui concernait les lais et relais de mer.

(V. le rapport de M. Langlois d'Amilly, séance du 26 mai 1835.)

Mais la chambre des députés, en votant sur la proposition, en a réduit le texte à un seul article, d'après lequel, à l'avenir, les lais et relais de mer ne pourraient plus être aliénés qu'aux enchères publiques, à moins d'une loi spéciale, intervenue pour faire une concession.

La chambre des pairs a été saisie, à son tour, de la proposition ; elle a renvoyé son examen à une commission spéciale ; et un rapport a été fait, au nom de cette commission, dans la séance du 27 juin 1835, par M. le comte d'Argout.

La commission, après d'intéressans développemens, auxquels nous avons emprunté presque tous les détails qui précèdent, quant aux difficultés de la matière, à l'état de la législation dans les Pays-Bas et aux résultats obtenus en France, a fait remarquer que la proposition, telle qu'elle était parvenue à la chambre des pairs, était contraire aux intentions des auteurs de la proposition primitive : en effet, disait le rapporteur, ceux-ci, pour empêcher que des capitalistes n'obtinssent des concessions préférablement aux riverains, proposaient l'abolition des concessions ; et la chambre a voté une proposition dont le sens véritable est : des sociétés d'industriels ou de capitalistes pourront obtenir des concessions ; il n'en sera point accordé aux riverains. Car, poursuit le rapporteur, si des lois spéciales de concession sont demandées aux chambres, ce ne sera que pour de grandes entreprises, qui se recommanderont par un intérêt public bien visible, et

non pour des concessions de quelques arpens qui paraîtraient peu dignes de la sollicitude des chambres.

Quant à la proposition en elle-même, la commission en proposait le rejet.

Elle convenait que la législation sur l'aliénation des lais et relais de mer est imparfaite et tout-à-fait insuffisante ; mais il lui semblait que la loi à intervenir devait être conçue dans un tout autre esprit que celui qui avait dicté la proposition faite à la chambre des députés.

Selon elle, en effet, des questions complexes d'art, de sûreté, de police, se rattachant toujours aux travaux d'endiguement, le gouvernement est seul en position de prononcer, avec maturité, sur les mesures à prendre pour l'exécution de ces travaux. Le passé atteste assez que l'administration n'est point disposée à faire abus des concessions gratuites, et l'on pourrait même lui reprocher de n'avoir point assez souvent usé de la faculté qui lui était donnée à cet égard, pour provoquer des entreprises dont le trésor aurait retiré des avantages de toutes sortes, par la multiplication des moyens de travail, l'augmentation des terrains sujets à mutations, à contributions, etc.

La commission terminait son rapport en exprimant le vœu que le gouvernement préparât la loi nouvelle dans un esprit généreux et libéral, et elle lui recommandait, en attendant, de ne pas laisser plus long-temps en suspens les demandes en concession qui avaient été produites.

La chambre des pairs a prononcé le rejet de la proposition.

— Dans le tableau des propriétés immobilières appartenant à l'état, que le gouvernement vient de publier, et sur lequel nous allons bientôt avoir l'occasion de revenir avec plus de détails, on ne trouve l'indication, ni de l'étendue, ni de la valeur des lais et relais de la mer. On assure qu'on ne pourrait en dresser un état approximativement exact qu'au moyen d'un travail d'ensemble ou de travaux spéciaux à exécuter sur le littoral, et dont les frais seraient considérables.

37. — Nous avons fait remarquer ci-dessus, n° 27, que les particuliers ne peuvent prescrire contre le domaine public; examinons maintenant si le domaine public peut prescrire contre les particuliers.

Les auteurs se déclarent généralement pour l'affirmative. Un arrêt du conseil d'état, du 29 mars 1814, a aussi décidé, dans le même sens, que la jouissance non interrompue de l'état, pendant plus de trente ans, d'une portion de terrain appartenant à un particulier et faisant partie de la route aujourd'hui départementale de Verneuil (Eure) à Granville (Manche) constituait une prescription réelle, aux termes de l'article 2262 du Code civil.

38. — Le législateur a dû prendre des dispositions pour protéger le domaine public contre les atteintes des particuliers.

Ainsi, l'ordonnance de la marine de 1681 (livre 4, titre VII, art. 2) défend les rivages de la mer contre toute entreprise ou établissement.

La même ordonnance contient (même livre, titre

1er) des mesures pour la conservation et la police des ports.

Ainsi l'ordonnance du 19 mars 1754, l'arrêt du conseil du 27 février 1765 et la loi du 29 floréal an 10 protégent le sol des grandes routes contre les usurpations qui pourraient avoir lieu au moyen de constructions quelconques.

Les fossés desdites routes sont spécialement protégés par l'arrêt du conseil du 17 juin 1721, l'ordonnance du 19 mars 1754, et celle du 18 juin 1765.

Ainsi, la loi du 9 ventose an 13, article 8, et le Code pénal, article 479, n° 11, protégent le sol des chemins communaux ou vicinaux contre les usurpations.

Ainsi, l'ordonnance d'août 1669 (titre XXVII), l'arrêt du conseil du 24 juin 1777, l'arrêté consulaire du 9 ventose an 6 et la loi du 29 floréal an 10 défendent les rivières navigables et flottables et les canaux, contre les entreprises qui auraient pour but d'envahir leur lit ou leurs bords, par des établissemens d'usine et ouvrages d'arts, et d'affaiblir ou altérer leur cours par des tranchées.

Ainsi, les lois du 10 juillet 1791 et du 17 juillet 1819, et l'ordonnance du 1er août 1821, assurent l'intégrité du terrain militaire, non seulement en déterminant ses limites d'une manière précise, mais en prescrivant la série des opérations matérielles qui doivent fixer, sur le sol même, sur le plan de circonscription et dans l'état descriptif, les limites respectives du terrain militaire et des propriétés privées; enfin, en établissant des moyens de réprimer les empiétemens que les particuliers pourraient

tenter contre cette importante partie du domaine public.

Nous ne pensons pas que ce soit ici le lieu d'exposer les mesures adoptées pour la répression soit des usurpations commises sur ces diverses parties du domaine public, soit des autres contraventions dont elles peuvent être l'objet. Ces règles appartiennent plus spécialement à la police administrative. Nous nous bornerons à indiquer sommairement quelles sont les autorités chargées de constater, poursuivre et réprimer les différentes contraventions.

Les contraventions en matière de grande voirie, telles que anticipations, dépôts et toutes espèces de détériorations commises sur les grandes routes, sur les arbres qui les bordent, sur les fossés, ouvrages d'art et matériaux destinés à leur entretien, sur les canaux, fleuves et rivières navigables et flottables, leurs chemins de halage, francs-bords, fossés et ouvrages d'art, doivent être constatées, réprimées et poursuivies par la voie administrative.

Ces contraventions sont constatées concurremment par les maires ou adjoints, les ingénieurs des ponts-et-chaussées, leurs conducteurs, les cantonniers, les agens de la navigation, les commissaires de police, la gendarmerie, les gardes champêtres.

Il est statué par les conseils de préfecture, sauf recours au conseil d'état.—L'autorité judiciaire n'est appelée à prononcer que sur les violences, voies de fait, vols de matériaux ou réparations de dommages réclamés par des particuliers. (V. la loi du 29 floréal an 10 et le décret du 16 décembre 1811.)

Le législateur a cru devoir établir ici la juridiction administrative, non seulement comme plus prompte, mais aussi comme pouvant mieux, à raison de la position de ses organes, apprécier les besoins de la répression.

Le décret du 10 avril 1812 a complétement assimilé aux contraventions de grande voirie celles qui se rapportent aux ports maritimes de commerce et travaux à la mer. (V. aussi la loi des 9-13 août 1791 et le décret du 10 mars 1807.)

La loi du 17 juillet 1819 charge les gardes du génie de constater toutes les contraventions aux lois qui sont destinées à protéger le terrain militaire. Ces contraventions sont, du reste, assimilées aux contraventions en matière de grande voirie.

Quant aux contraventions relatives aux chemins vicinaux, elles sont tout à la fois de la compétence de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. (V. la loi du 9 ventose an 13, art. 8 et le Code pénal, art. 479, n° 11).

39. — En ce qui concerne la protection et la conservation du domaine public, la jurisprudence du conseil d'état offrirait de nombreux précédens, si nous voulions rechercher tous les cas dans lesquels cette juridiction suprême a été appelée à prononcer sur des contraventions en matière de grande voirie ou de servitudes militaires, ou encore sur des usurpations de chemins communaux. Mais, restreinte aux seuls points de législation qui entrent dans notre cadre, cette jurisprudence n'offre qu'un petit nombre de précédens.

Voici les plus importans que nous avons recueillis,

soit quant au fond de la matière, soit quant à la compétence.

Au fond, nous nous bornerons à deux décisions.

1° Une commune, qui avait l'usage de prendre, sur les plages de la mer, des matériaux pour la réparation de ses chemins, réclamait d'un entrepreneur de travaux publics une indemnité pour des extractions de pierres qu'il avait faites dans le même lieu : il a été décidé que le conseil de préfecture n'avait pu allouer à la commune l'indemnité demandée, parce que les plages de la mer sont une dépendance du domaine public (1).

2° Des particuliers qui avaient construit, sans autorisation, des usines ou d'autres établissemens dans des rivières navigables, ou dans des bras non navigables de ces rivières, invoquaient une longue possession, pour empêcher la suppression des ouvrages non autorisés. Cette prétention a été repoussée, en vertu du principe qui ne permet pas qu'on puisse prescrire aucune des portions du domaine public (2).

Sur la compétence, nous pouvons signaler un plus grand nombre de précédens.

S'agit-il de travaux faits sans autorisation sur une portion du domaine public, les conseils de préfec-

(1) V. l'arrêt du 14 janvier 1824, *ministre de l'interieur c. la ville de Marseille*.

(2) Ce principe est constamment appliqué par le conseil d'état. Il paraît tellement incontestable, qu'il n'est pas toujours expressément rappelé dans les décisions auxquelles il sert de base. On peut consulter, entre autres arrêts, ceux du 21 juin 1826, *Jourdain;* du 2 août 1826, *Noizet;* du 16 mai 1827, *Varillat*; du 28 janvier 1835, *Deschamps;* du 11 février 1836, *Petot;* du 9 novembre 1836, *veuve Carle de Mancy et Courrech*.

ture sont compétens pour prononcer la suppression de ces travaux.

Ainsi, que l'administration fasse citer, devant un conseil de préfecture, un particulier qui a construit, sans autorisation, des digues à la mer, le conseil de préfecture est compétent pour connaître de la contestation, et peut ordonner la suppression des travaux, alors même que le particulier prétend avoir construit la digue pour enclore et protéger sa propriété, et avoir établi l'ouvrage sur son propre sol (1).

Il en est de même si un particulier est cité, devant un conseil de préfecture, pour avoir fait, sans autorisation, des plantations sur une portion du rivage de la mer, et des constructions sur des terrains destinés à former les quais d'un port et du chenal d'un canal, et dont il se prétend propriétaire (2).

Mais s'agit-il de prononcer sur la question de savoir si le terrain sur lequel ont été faits les travaux non autorisés est la propriété des particuliers, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de statuer, parce que les questions de propriété sont, en général, de sa compétence exclusive (3).

Voici d'autres applications de ce principe.

Un fabricant de poterie est autorisé, par le préfet du Finistère, à extraire de la terre argileuse dans

(1) V. les arrêts du 16 janvier 1822, *Descamps*; du 16 février 1835, *Vigniaud*.

(2) V. l'arrêt du 6 février 1836, *ministre des travaux publics c. Jullien*.

(3) V. les arrêts du 16 février 1835, *Vigniaud*, et du 6 février 1836, *ministre des travaux publics c. Jullien*.

l'anse de Tlouven. Un particulier qui se dit propriétaire du terrain s'oppose à ces extractions ; une contestation s'engage : elle est portée d'abord devant l'autorité judiciaire qui se déclare incompétente; les parties s'adressent alors au conseil de préfecture, qui statue. Mais, sur le recours, le conseil d'état annule son arrêté, en déclarant la compétence de l'autorité judiciaire (1).

Ainsi encore, qu'une commune se prétende propriétaire d'une portion des plages de la mer, qui, d'après l'administration, fait, au contraire, partie du domaine public, le conseil de préfecture est incompétent pour prononcer sur la question : elle doit être portée devant l'autorité judiciaire (2).

S'agit-il de prononcer sur des questions possessoires, ces questions sont, en général, de la compétence des juges de paix.

Ainsi, un particulier construit une cale sur un terrain qui borde la Loire, le fermier d'un bac voisin prend l'habitude d'aborder sur cette cale et la dégrade. Le propriétaire le fait citer devant le juge de paix, en paiement d'une indemnité pour l'occupation du terrain par les bateaux et pour dégradation de la cale. Le juge de paix fait droit à la demande. Alors le préfet revendique, par la voie du conflit, la connaissance de cette affaire pour l'autorité administrative, sous prétexte 1° que l'administration doit garantir son fermier, et que, sous ce rapport, le jugement peut être considéré comme

(1) V. l'arrêt du 14 août 1822, *Domaine c. Eloury.*

(2) V. l'arrêt du 14 janvier 1824, *ministre de l'intérieur c. la ville de Marseille.*

rendu contre elle ; 2° que la cale a été construite sans autorisation et constitue une usurpation sur le domaine public. Mais le conflit a été annulé, attendu que le juge de paix s'était borné à prononcer sur une question possessoire entre deux particuliers (1).

Il faut bien noter toutefois que si un particulier intentait une action possessoire pour se faire maintenir dans la possession d'un chemin reconnu vicinal, et classé comme tel, le juge de paix ne pourrait connaître de cette action. En effet, il appartient exclusivement à l'autorité administrative de maintenir le public dans la jouissance des chemins. Les seules contestations civiles dont l'autorité judiciaire puisse connaître en cette matière sont celles qui concernent la propriété du sol. C'est dès-lors à bon droit que le préfet élève le conflit pour dessaisir l'autorité judiciaire de la question possessoire (2).

40.—On dit souvent, pour établir une différence entre le domaine public et le domaine de l'état, que ce dernier se compose de choses productives d'un revenu, et le premier de fonds non productifs. Cette manière de parler manque d'exactitude. En effet, il est incontestable que certains immeubles du domaine public produisent directement des revenus.

Ainsi, des péages sont établis sur les ponts et sur les canaux de navigation, soit pour fournir à leur

(1) V. l'ordonnance royale du 19 décembre 1827, rendue sur un arrêté de conflit pris *par le préfet de la Loire-Inférieure.*

(2) V. les ordonnances royales rendues le 18 juillet 1821, sur un arrêté de conflit, pris *par le préfet du Nord* ; le 6 février 1828, sur un arrêté de conflit, pris *par le préfet de Seine-et-Oise;* le 21 février 1834, sur un arrêté de conflit, pris *par le préfet de la Charente;* le 5 septembre 1836, sur un arrêté de conflit, pris *par le préfet de la Dordogne.*

« Continuera d'être faite ... la perception .... des redevances
« pour permission d'usines et de prises d'eau temporaires, toujours
« révocables sans indemnité, sur les canaux et rivières navigables. »
(Lois du 16 juillet 1840, art. 8;

1er avis du cel. d'Etat du 8 mai 1839.

entretien, soit pour servir d'indemnité à ceux qui auraient entrepris ces ouvrages à leurs frais; de plus, il se perçoit un octroi de navigation sur les rivières navigables. Il est vrai que ces droits peuvent être considérés plutôt comme des impôts indirects que comme des produits vrais du domaine public; mais il nous semble qu'on ne peut contester ce caractère aux sommes d'argent que l'état retire soit de la location des fossés des places où l'on permet souvent d'établir des jardins, et de certaines dépendances des fortifications en nature d'herbages, soit des produits des francs-bords des canaux. — Mais il est certain que ces différens produits sont fort peu considérables, et c'est là sans doute ce qui fait regarder le domaine public comme improductif.

D'après les documens publiés par le ministère des finances, l'affermage des terrains militaires a produit, en 1835, 417,498 fr. 60 c. Ce produit est affecté aux dépenses des invalides de la guerre.

Quant aux produits des francs-bords des canaux qui sont aux mains de l'état, nous ne pouvons les faire connaître, parce qu'ils se trouvent confondus dans les comptes officiels avec les droits de navigation qui sont perçus sur lesdits canaux.

Nous passons maintenant à ce qui concerne le domaine de l'état.

CHAPITRE II.

Du domaine de l'état en général.

SOMMAIRE.

41. — Ce qui le compose.

41. — Nous avons dit que le domaine de l'état comprend deux parties, savoir : le domaine de la couronne, et le domaine de l'état proprement dit. Nous en traiterons successivement.

SECTION Ire.

Du domaine de la couronne.

SOMMAIRE.

42. — Origine de la liste civile.
43. — Comment elle fut composée par l'assemblée constituante.
44. — Ce qu'elle fut sous l'empire.
45. ——————— Sous la restauration.
46. — Ce qu'elle comprend aujourd'hui.
47. — Composition du domaine de la couronne.
48. — La couronne n'est qu'usufruitière des biens qui lui sont affectés.
49. —Conséquences de ce principe.—Inaliénabilité. — Imprescriptibilité.
50. — Comment peuvent s'opérer les échanges des biens de la couronne.
51. — Règles pour la conservation de ce domaine.
52. — Règles pour les baux.
53. — Règles pour l'administration des bois et forêts compris dans ce domaine.
54. — Des changemens, additions ou démolitions.
55. — De l'entretien et des réparations.
56. — Des dettes et pensions de la liste civile.

57. — Les immeubles de sa dotation ne paient pas l'impôt.
58. — Exception pour les charges locales.
59. — Par qui est administré le domaine de la couronne.
60. — Caractère des fonctions de l'administrateur.
61. — Par qui et contre qui sont exercées les actions concernant la dotation de la couronne.
62. — Formes dans lesquelles ces affaires sont instruites et jugées.
63. — Sur quels biens peuvent être exécutés les titres contre l'intendant général de la liste civile.
64. — Distinction importante entre le domaine de la couronne et le domaine privé du roi.
65. — De la quotité disponible, dans ses rapports avec le domaine privé.
66. — Par qui et contre qui sont exercées les actions intéressant le domaine privé.

42.—Lorsque, à la suite de la révolution de 1789, on voulut séparer le trésor de l'état du trésor du prince, l'assemblée constituante établit, pour le roi, une dotation qu'elle appela *liste civile*. Cette dénomination, empruntée à l'Angleterre, n'exprime pas très nettement les idées auxquelles elle s'applique aujourd'hui. Voici, à ce qu'il paraît, son origine. A la suite de la révolution de 1688, le parlement anglais voulut, par des motifs politiques que l'on aperçoit aisément, se charger de pourvoir, par des *subsides annuels*, à la défense du royaume, et laissa au roi le soin de défrayer la *liste civile*, c'est-à-dire toute la dépense qui n'était pas militaire ou ecclésiastique; mais, comme on avait ôté des mains du roi plusieurs propriétés royales et plusieurs droits féodaux ou régaliens, on résolut de lui accorder, en compensation, une somme fixe qui servirait à solder *la liste civile*. Depuis, la somme accordée au roi d'Angleterre, pour défrayer les dépenses de sa maison, a conservé le nom de *liste civile*. Il est vrai que plusieurs des emplois de l'administration civile,

qui ne peuvent point être considérés comme des fonctions de la maison du roi, sont encore rétribués sur cette somme.

Mais revenons à la France.

43. — L'assemblée constituante composa la liste civile de Louis XVI de deux choses, savoir :

1° De la jouissance d'objets immobiliers, tels que palais, châteaux, parcs, bois, etc., et d'objets mobiliers, tels que diamans, pierreries, tableaux et autres monumens des arts ;

2° D'une somme d'argent, payable chaque année. (V. loi des 26 mai-1er juin 1791, art. 1, 2 et 4.)

La fixation de cette somme fut laissée par l'assemblée, à la volonté du roi (1), qui, d'abord, refusa avec beaucoup de noblesse (2), mais qui, vaincu par une démarche itérative du corps législatif (3), proposa le chiffre de 25,000,000 fr. et celui de 4,000,000 fr. pour le douaire de la reine (4). L'assemblée adopta ces chiffres par acclamation (5).

Les frères du roi et le duc d'Orléans eurent, en outre, une dotation (6).

44 — Le sénatus-consulte du 28 floréal an 12, organique du gouvernement impérial, statua (art. 15) que la liste civile resterait réglée ainsi qu'elle l'avait été par les articles 1 et 4 de la loi des 26 mai—1er juin 1791.

(1) V. le décret du 4 janvier 1790.
(2) V. sa réponse au président de l'assemblée.
(3) V. le décret du 5 juin 1790.
(4) V. sa lettre du 9 juin 1790 à l'assemblée.
(5) V. le décret du 9 juin 1790, devenu la loi des 26 mai-1er juin 1791.
(6) V. la loi des 13 août—20—21 décembre 1790—6 avril 1794.

Les princes, frères de l'empereur, devaient aussi être traités comme les princes, frères du roi Louis XVI.

Ces dispositions furent changées par le sénatus-consulte du 30 janvier 1810.

45. — Enfin l'article 23 de la charte du 4 juin 1814 a statué : « *La liste civile* est fixée, pour la « durée du règne, par la première législature as- « semblée depuis l'avénement du roi. »

Jusqu'alors, on l'a vu, sous le nom de *liste civile*, on comprenait tout à la fois la somme d'argent payée annuellement au prince et la dotation immobilière affectée à sa jouissance. Dans la loi du 8 novembre 1814, proposée à la chambre des députés d'après l'initiative indirecte à laquelle les chambres étaient alors réduites, on trouve, après la fixation de la somme annuelle et la désignation des immeubles et des meubles affectés à la couronne, un article 7 ainsi conçu : « Conformément à l'art. 23 de la charte constitutionnelle, *la présente liste civile* est fixée pour le règne du roi. » Mais le titre de la loi porte : « Loi relative à *la liste civile et à la dotation de la couronne.* » De plus, le préambule porte : « Louis, etc., la chambre des députés de nos départemens nous ayant adressé, au sujet *de notre liste civile et de la dotation de la couronne*, une offre, etc. ; » ce qui indique bien l'intention de classer à part la somme d'argent payée par le trésor, au chef de l'état, et la dotation en meubles et immeubles. Mais le titre des lois étant reconnu ne point faire autorité, parce qu'il se met d'ordinaire dans les bureaux de la chancellerie, et les expres-

sions d'un préambule émané des ministres ne pouvant prévaloir contre le texte de la loi, on ne fit pas grande attention aux prétentions que le titre et le préambule de la loi pouvaient révéler. On ne parut même point les apercevoir encore, ou du moins les craindre, en 1825, lorsque, après l'avènement du successeur de Louis XVIII, ses ministres vinrent proposer aux chambres une loi *sur la liste civile*, dans laquelle on ne parlait pas des biens composant le domaine de la couronne, si ce n'est pour déclarer que les biens acquis par le feu roi, et dont il n'avait pas disposé, ainsi que les biens particuliers du roi régnant, se trouvaient réunis à la dotation de la couronne. Cette omission avait pour but évident de faire consacrer l'affectation perpétuelle, à la couronne, du domaine qu'on lui avait précédemment assigné. Peut-être les chambres, et surtout l'opposition de la chambre des députés, préoccupées par une discussion irritante que devait soulever l'article 4 du projet, ne saisirent-elles point toute la portée de cette omission. Ce qu'il y a de certain, c'est que le projet de loi fut adopté, comme il avait été présenté, sans qu'il fût fait aucune observation critique sur le point qui nous occupe. C'est seulement plus tard qu'on s'est inquiété des résultats que cette omission pouvait avoir.

46. — La charte de 1830 a reproduit, dans son article 19, la disposition de l'article 23 de la charte de 1814, en ce qui concerne la liste civile.

Lorsque, par suite de cette disposition, il s'est agi de régler législativement la liste civile de la royauté nouvelle, la commission de la chambre des

députés, chargée de l'examen préalable du projet de loi contenant ce réglement, a franchement abordé la difficulté.

« La première question que votre commission a dû se faire, disait le rapporteur (1), a été de savoir si la dotation immobilière de la couronne serait perpétuelle, ou bien si elle serait viagère et votée pour chaque règne, comme la liste civile.

« La charte est muette sur la question. Elle ne parle que d'une *liste civile*. Dans ces mots, doit-on entendre *la dotation de la couronne?* c'est ce que rien n'indique. La loi du 26 mai-1er juin 1791 est la première qui ait fait usage de cette appellation; les mots *liste civile* ne s'y appliquent qu'à la rente annuelle faite au roi. Une dotation immobilière est accordée (2).

« Rien n'annonce qu'elle doive être viagère ou perpétuelle. Le projet de loi actuel paraît d'abord ne rien résoudre; mais, en le lisant avec attention, il

(1) Rapport de M. de Schonen, à la séance du 28 décembre 1831.

(2) Il y a ici une erreur évidente de la part de l'honorable rapporteur. Il est incontestable que l'assemblée constituante rangeait la dotation mobilière et immobilière dans la liste civile du roi. Dans la loi des 26 mai—1er juin 1791, l'article 7 avait ordonné aux commissaires qui seraient chargés de procéder à l'inventaire des *objets du garde-meuble* mentionnés dans l'article précédent *sur la liste civile* (c'est-à-dire des diamans, tableaux, etc.), de recourir aux cinq derniers inventaires. Une loi des 22 juin—6 juillet 1791 statue que les directoires des départemens dans l'étendue desquels sont situés les *maisons et bâtimens compris dans la liste civile*, en vertu de la loi des 26 mai—1er juin 1791, feraient apposer les scellés dans ces maisons et bâtimens, et ordonne que les directoires de département et de district s'occuperaient de l'administration *des domaines et fonds de terre compris dans la liste civile*. (V. aussi les décrets du 31 août 1792, du 6 septembre 1792, du 9 septembre 1792, du 27 novembre 1792, du 20 novembre 1792, du 10 juin 1793, du 15 vendémiaire an 2.)

est facile de s'apercevoir que ses auteurs veulent la perpétuité de la dotation, par la manière dont ils ont rédigé l'article 1er, qui, n'attribuant le vote qu'au revenu fixe et annuel, l'excluait par conséquent des biens composant la dotation de la couronne, et encore par la rubrique de la section deuxième du projet, qui porte : *conditions de* PROPRIÉTÉ particulières aux *biens de la couronne.* — La loi du 8 novembre 1814, bien qu'elle ait, comme le projet en discussion, formé une dotation nouvelle, n'avait point prononcé sur la question (1); mais celle du 15 janvier 1825, qui règle la liste civile de Charles X, la résout implicitement dans le sens de la perpétuité, en ne soumettant à la chambre que le vote de la somme annuelle et l'accroissement que reçut la dotation immobilière. Ce précédent a peu de poids aujourd'hui, il en faut convenir. Résolvons donc la question par les principes de la matière, et surtout par ceux de notre droit public régénéré.

« Si l'on considère seulement les avantages quant à la propriété, il n'y a pas de doute que la fixité ne lui soit favorable. La propriété dans des mains qui peuvent la transmettre est mieux entretenue, mieux défendue. Il y a amour du propriétaire pour elle. Il use avec ménagement, tandis que l'usufruitier use et abuse ; que lui importe !

« Mais ce ne sont pas des considérations de cette nature qui ont pu arrêter votre commission : de plus élevées se sont emparées d'elle. Elle a pensé que les mêmes raisons qui avaient fait régler la liste

(1) *Expressément* peut-être, mais implicitement *oui*, selon nous du moins, comme nous l'établissons dans le n° précédent.

civile pour le règne seulement, militaient pour que la dotation n'eût pas une plus longue durée ; qu'il y avait un immense avantage politique, de la part du pays, à doter complétement le chef qui le gouverne, de manière à resserrer le plus possible les liens qui unissent et le prince et la nation. Si cette dotation devait suivre la dynastie jusque dans ses rejetons les plus reculés, elle pourrait devenir trop considérable, ou n'être plus analogue à ses besoins. Toutes choses subissent les vicissitudes du temps ; il faut donc que la volonté humaine gouverne celle-ci, pour l'accommoder et aux exigences du pays et à l'intérêt du prince. Nous avons donc pensé que si, en fait, la dotation de la couronne pouvait rester perpétuelle, il importait que son principe reposât sur la volonté nationale. »

C'est conformément à ces principes, adoptés par le législateur, que la loi du 2 mars 1832 (art. 1er) déclare que « la liste civile, *dont le roi jouit pendant toute la durée de son règne*, conformément à l'article 19 de la charte, est composée d'une dotation immobilière et d'une somme annuelle assignée par la présente loi sur le trésor public (1). »

47. — Bien que cet article ne parle que d'une dotation immobilière, le domaine de la couronne se compose d'immeubles et de meubles.

Les immeubles sont : le Louvre, les Tuileries ainsi que leurs dépendances ; l'Elysée-Bourbon, les châteaux, maisons, bâtimens, manufactures,

(1) V. dans la deuxième partie de cet ouvrage ce qui concerne la dotation en numéraire, à laquelle on donne plus spécialement, dans l'usage, le nom de *liste civile*.

terres, prés, corps de ferme, bois et forêts composant principalement les domaines de Versailles, Marly, Saint-Cloud, Meudon, Saint-Germain-en-Laye, Compiègne, Fontainebleau et Pau; la manufacture de Sèvres, celles des Gobelins et de Beauvais; le bois de Boulogne, le bois de Vincennes et la forêt de Sénart; tels qu'ils ont été désignés par la loi du 1er juin 1791, par les sénatus-consultes des 30 janvier 1810, 1er mai 1812, 14 avril 1813, par les lois des 8 novembre 1814, 15 janvier 1825, et par diverses autres lois survenues relativement à des acquisitions ou échanges de biens royaux. (Loi du 2 mars 1832, art. 2.)

D'après l'article 3, la dotation de la couronne a perdu des palais, châteaux, hôtels, bâtimens et biens, en tout cent et quelques articles, évalués à plus de 18 millions.

En revanche, elle s'est augmentée des biens de toute nature, composant l'apanage d'Orléans, constitué par les édits de 1661, 1672 et 1692, ainsi que la petite forêt d'Orléans, qui en faisait originairement partie, et qui, par l'avénement de Louis-Philippe au trône, ont fait retour au domaine de l'état, conformément à la législation des apanages (1). (Ibid. § 2.)

Comme on a posé en principe, pour le nouveau roi, que ses biens propres n'avaient point été réunis au domaine de l'état, par le fait seul de son avénement au trône, on a introduit, dans la loi sur la dotation de la couronne, une disposition qui permet à

(1) V. ci-après, dans l'*appendice* au domaine, l'aperçu de cette législation.

la famille d'Orléans de réclamer, s'il y a lieu, des indemnités à raison des accroissemens faits à cet apanage, depuis le moment où il a été rendu à cette maison, jusqu'à celui où il a fait retour au domaine de l'état, par l'élévation de Louis-Philippe à la royauté.

Mais cette indemnité, si elle est due (et c'est aux tribunaux à en juger), ne peut être exigible qu'à la fin du règne actuel. (Loi du 2 mars, art. 4, § 2.)

La dotation mobilière de la couronne comprend les diamans, perles, pierreries, statues, tableaux, pierres gravées, musées, bibliothèques et autres monumens des arts, ainsi que les meubles meublans contenus dans l'hôtel du Garde-meuble et les divers palais et établissemens royaux ; les objets de même nature contenus dans les palais, châteaux et hôtels, que la loi nouvelle a distraits du domaine de la couronne, ont été réunis également à sa dotation mobilière. Mais elle a été privée de camées que Napoléon avait ordonné, par un décret du 2 mars 1808, de distraire de la bibliothèque de la rue Richelieu, et qui ont dû y être réintégrés (art. 5).

On a vu que, aux termes de la charte, la composition de la liste civile doit être fixée pour la durée du règne. L'immutabilité du domaine de la couronne se trouve donc ainsi être en France un principe constitutionnel. Toutefois il est un genre d'accroissement que la loi du 2 mars 1832 consacre formellement. L'article 7 déclare que les monumens et objets d'art qui seront placés dans les maisons royales, soit *aux frais de l'état*,

soit aux frais de la couronne, *seront*, *et demeureront dès ce moment*, propriété de la couronne.

Il nous reste à exposer les règles qui président à l'administration du domaine de la couronne.

48. — D'abord il ne faut jamais perdre de vue que la couronne n'est qu'*usufruitière* des biens qui lui sont affectés. Son droit sur ces biens est un droit de *jouissance* et non de *propriété*.

49. — De là vient que les meubles et immeubles, formant la dotation de la couronne, sont déclarés par la loi :

1° *Inaliénables*, à l'exception des meubles susceptibles de se détériorer, qui peuvent être aliénés moyennant remplacement ;

2° *Imprescriptibles*.

L'engagement et l'hypothèque étant des moyens d'aliénation moins directs que la vente et la donation, mais n'étant pas moins des modes d'aliénation, la loi a dû les proscrire pareillement (art. 8).

50. — L'échange de biens de la couronne ne peut être autorisé que par une loi (art. 9).

Un décret du 11 juillet 1812 avait déterminé la forme et les conditions des actes d'échange avec le domaine de la couronne. Les dispositions de ce décret n'ayant été ni abrogées, ni remplacées par aucun acte postérieur, nous croyons devoir les rappeler, d'autant plus qu'elles ont été suivies, dans des circonstances récentes, sauf quelques modifications de détail, nécessitées par la différence entre l'organisation actuelle des pouvoirs publics et leur organisation sous l'empire.

D'abord le décret dispose que, lorsqu'il y a une

proposition d'échange avec le domaine de la couronne, l'intendant général doit se faire remettre, par l'échangiste proposé, les titres de sa propriété avec une déclaration, signée de lui, des charges, servitudes et hypothèques dont elle est grevée. Il les doit soumettre au conseil de l'intendance, avec un exposé de la convenance et de la disconvenance de l'échange. Le conseil donne son avis, tant sur cette convenance que sur l'établissement de la propriété en la personne de l'échangiste (art. 1er).

Lorsque le conseil a jugé l'échange convenable au domaine de la couronne, et la propriété bien établie, il doit être nommé trois experts, un par l'intendant général des domaines de la couronne, un pour l'échangiste, un par le président du tribunal civil de la situation des biens; et, dans le cas où les domaines à échanger seraient situés dans le ressort de deux tribunaux différens, par le président du tribunal du lieu où le domaine appartenant à la couronne, ou sa plus forte partie, s'il s'étendait dans le ressort de deux tribunaux, sera situé : lesquels, après le serment prêté en la forme accoutumée, doivent visiter et estimer les domaines proposés en échange, et en constater la valeur, eu égard aux charges réelles et servitudes dont ils seraient grevés, et du tout dresser procès-verbal par eux affirmé (art. 2).

Lorsque des procès-verbaux il résulte que le bien offert en échange est de valeur égale à celui à concéder en contre-échange, il doit être fait à l'empereur (aujourd'hui au roi), par l'intendant général du domaine de la couronne, un rapport,

à l'effet d'obtenir son agrément à l'échange (art. 3).

Si l'échange lui paraît convenable, il doit être rendu un décret (aujourd'hui une ordonnance royale), qui autorise l'intendant général à en passer l'acte (art. 4).

L'acte d'échange doit être passé entre l'intendant général du domaine de la couronne et l'échangiste, devant notaires (art. 5).

L'acte d'échange doit spécifier les domaines échangés par leur nature, consistance et situation, avec énonciation des charges et servitudes dont ils seraient grevés et relater les procès-verbaux d'estimation qui doivent y demeurer annexés : il peut être stipulé, si l'échangiste le requiert, que l'acte d'échange demeurera comme non avenu, si le sénatus-consulte prescrit par l'article 12 de celui du 30 janvier 1810 (aujourd'hui, si la loi) n'intervenait point dans un délai convenu (art. 6).

Le contrat d'échange doit être enregistré et transcrit, et l'enregistrement doit être fait gratis conformément à l'article 90 de la loi du 22 frimaire an 7 : il ne doit être payé pour la transcription que le salaire du conservateur (art. 7).

Les formes établies par l'art. 2194 du Code civil, par les avis du conseil d'état des 9 mai 1807 et 5 mai 1812, et par l'art. 834 du Code de procédure civile, pour mettre tous les créanciers, ayant, sur le bien offert en échange au domaine de la couronne, une hypothèque non inscrite, en demeure de prendre inscription, doivent être remplies à la diligence de l'intendant général du domaine de la couronne (art. 8).

S'il existe des inscriptions sur l'échangiste, il est tenu d'en rapporter main-levée et radiation, dans quatre mois du jour de la notification qui lui en a été faite par l'intendant-général du domaine de la couronne, s'il ne lui a pas été accordé un plus long délai par l'acte d'échange (art. 9).

Faute par lui de rapporter ces mains-levées et radiations pleines et entières, le contrat d'échange est résilié de plein droit, et tous les frais en restent à la charge de l'échangiste. Néanmoins, l'intendant général du domaine de la couronne a la faculté, après avoir pris l'avis du conseil de l'intendance, selon la convenance de l'échange et la solvabilité de l'échangiste, de suivre l'exécution du contrat, en exerçant contre lui l'action en garantie, pour le contraindre à fournir deniers suffisans pour acquitter les dettes inscrites jusqu'à concurrence de la valeur à laquelle l'immeuble par lui donné en contre-échange demeurerait fixé. Cette faculté doit être expressément stipulée dans l'acte d'échange ; et, en ce cas, l'intendant général remplit toutes les formalités nécessaires pour purger le bien de toute hypothèque (art. 10).

S'il ne survient point d'inscription sur l'échangiste, ou lorsque les mains-levées et radiations de celles qui existaient ont été rapportées, le projet de sénatus-consulte, prescrit par l'article 12 de celui de janvier 1810 (aujourd'hui le projet de loi), doit être soumis à la délibération du sénat (aujourd'hui des deux chambres législatives); et, à cet effet, le contrat d'échange, l'avis du conseil de l'intendance et les procès-verbaux d'estimation y doivent être joints. Le sénatus-consulte (aujourd'hui la loi) ne

doit d'ailleurs être requis que sauf les droits d'autrui, et ne fait point obstacle à ce que des tiers, revendiquant tout ou partie de la propriété du domaine échangé, puissent se pourvoir par les voies de droit devant les tribunaux ordinaires (art. 11).

Le sénatus-consulte (aujourd'hui la loi) doit être transcrit sur la grosse du contrat d'échange qui doit demeurer déposée aux archives du domaine de la couronne, avec toutes les pièces y relatives, dont l'échangiste a le droit de se faire délivrer des expéditions (art. 12).

51. — Afin d'assurer la conservation du domaine de la couronne dans son intégrité, conformément aux règles qui viennent d'être exposées ci-dessus, et d'avoir le moyen de reconnaître et de réprimer les infractions qui pourraient être faites à ces règles, la loi constitutive de la liste civile a pris les dispositions suivantes :

La liste civile a été chargée de faire dresser, à ses frais, un état et des plans des immeubles composant la dotation immobilière de la couronne, et en outre un inventaire descriptif de tous les meubles. Ceux de ces meubles qui sont susceptibles de se détériorer par l'usage doivent être estimés.

Cette estimation est exigée, parce que l'on a laissé au roi la faculté d'aliéner, à son gré, cette espèce de meubles, à la charge de remplacement toutefois.

Des doubles, tant de l'état des immeubles et des plans que de l'inventaire du mobilier, doivent être déposés dans les archives des chambres, après avoir été signés par un ministre responsable (art. 6).

Une ordonnance royale du 27 novembre 1832 a

remis à une commission, composée de sept membres, la direction et la surveillance des moyens propres à assurer la prompte exécution de l'article 6 de la loi du 2 mars 1832. La commission a fixé les travaux à faire ; elle a aussi désigné les hommes de l'art et autres agens chargés de dresser les plans, états et inventaires. D'après les renseignemens que nous avons recueillis, il est probable que les prescriptions de l'article précité auront reçu leur exécution avant la fin de 1837.

52. — Il existe encore, pour la gestion du domaine de la couronne, des règles nombreuses et importantes que nous devons retracer.

D'abord, quant aux baux : précédemment la couronne ne pouvait faire de baux que pour neuf ans au plus, selon qu'il est dit au Code civil, art. 1429, 1430 et 1718, pour les biens des femmes mariées et des mineurs. (V. la loi du 8 novembre 1814, art. 15.) Mais on sait que les économistes s'accordent sur ce point que la durée de nos baux en France est, en général, trop courte pour satisfaire aux intérêts de l'agriculture. Les auteurs de la nouvelle loi sur la liste civile ont cru devoir donner un exemple utile, en accordant à la couronne la faculté de faire des baux de dix-huit ans, qui toutefois ne peuvent être renouvelés plus de trois ans avant leur expiration. Voilà un point sur lequel la couronne est libre dans son action. Pour faire des baux de plus de dix-huit ans, le concours de la loi lui est nécessaire. (V. loi du 2 mars 1832, art. 11.) Ainsi, dans la session de 1832, une loi a été rendue pour concéder à bail

emphytéotique, au sieur de Zeltener, une portion du long rocher, dépendant de la forêt de Fontainebleau. (Loi du 21 avril 1832.)

Passons à un autre point.

53. — Le domaine de la couronne comprend des propriétés forestières, pour une valeur considérable. Ces bois et forêts étant une distraction du domaine de l'état, il était juste et naturel de leur appliquer les règles relatives aux bois et aux forêts qui restent dans ce domaine : c'est ce qui a été fait par le Code forestier. (V. art. 88.) Il y a cependant, à cet égard, quelques exceptions à noter.

Ainsi, par exemple, la couronne a des agens et gardes spéciaux, pour la conservation de ses forêts. Ces agens sont à sa nomination et reçoivent d'elle les ordres qu'elle juge convenables pour la surveillance. Lors de la discussion de la dernière loi sur la liste civile, un député (M. Laurence) avait proposé, par amendement, de décider que la garde et la surveillance des forêts de la couronne seraient remises aux agens de l'administration générale des forêts; mais cet amendement a été rejeté.

Du reste, les agens et gardes des forêts de la couronne sont, en tout, assimilés aux agens et gardes de l'administration forestière, tant pour l'exercice de leurs fonctions, que pour la poursuite des délits et contraventions. (Cod. for., art. 87.)

Les forêts de la couronne sont assujéties, comme celles de l'état, à un aménagement régulier. (Loi du 2 mars 1832, art. 12, § 1er.) Aux termes de l'article 15 du Code forestier, l'aménagement des bois et forêts de l'état est réglé par des ordonnances royales. Dans

la discussion de la loi du 2 mars 1832, comme dans celle du Code forestier, des orateurs ont demandé que tout aménagement fût fixé par une loi, pour les bois et forêts du domaine de la couronne. « L'aménagement, disaient-ils, est un acte de propriétaire, et des plus importans. Il n'appartient donc pas à la couronne qui n'est qu'usufruitière. Ne serait-il pas à craindre, d'ailleurs, qu'on surprît sa religion, quand elle serait intéressée à un système d'aménagement? En vain se prévaudrait-on de ce qui se fait, aux termes du Code forestier, pour les bois de l'état, qui ne peuvent rien rapporter à la couronne. Il faut remarquer, d'ailleurs, que les ordonnances d'aménagement pour les forêts de l'état sont toujours revêtues de la signature d'un ministre responsable (le ministre des finances), tandis que les biens de la couronne étant administrés par un *intendant*, simple mandataire, sans caractère public (du moins en ce qui concerne la responsabilité vis-à-vis des chambres), on n'aurait, en cas de malversation, qu'un recours fort incertain et tout-à-fait insuffisant; car personne ne peut songer à faire remonter la responsabilité jusqu'au prince. »

La majorité des chambres législatives ne s'est point arrêtée à ces objections; elle a seulement voulu qu'aucune coupe extraordinaire quelconque, ni aucune coupe de quarts en réserve ou de massifs réservés par l'aménagement pour croître en futaie ne pût être faite qu'en vertu d'une loi. (Loi du 2 mars 1832, art. 12, § 2.) Précédemment, ces coupes exceptionnelles pouvaient être faites dans le domaine de la couronne, comme dans le domaine de

l'état, en vertu de simples ordonnances royales, insérées au bulletin des lois. (V. Cod. for., art. 16 et 88; loi du 8 novembre 1814, art. 16.)

54. — Le roi peut faire, aux palais, bâtimens et domaines de la couronne tous les *changemens*, *additions* ou *démolitions* qu'il juge utiles à leur conservation et à leur embellissement (loi du 2 mars 1832, art. 14.); mais il est bien entendu que les travaux n'ont lieu qu'à la charge de la liste civile.

55. — Sont aussi à la charge de la liste civile *l'entretien* et les *réparations*, de toute nature, des meubles et immeubles de la couronne. (Art. 15.)

56. — Les biens de la couronne ni le trésor public ne peuvent jamais être grevés des *dettes* des rois, non plus que des *pensions* par eux accordées (art. 10). Si, au décès du roi, il y a des créanciers s'il existe des employés de sa maison à qui des pensions de retraite sont dues par imputation sur un fonds provenant de retenues faites sur leurs appointemens, ces créanciers et employés n'ont d'autre recours que sur le domaine privé, laissé par le roi décédé. (Art. 26.)

Enfin, la loi veut que, sauf les conditions qui viennent d'être exposées, et celle de l'obligation de fournir caution, dont la jouissance du roi est affranchie, toutes les autres règles du droit civil régissent le domaine de la couronne. (Art. 16.)

57. — Les propriétés faisant partie de ce domaine ne sont pas soumises à l'impôt, mais elles doivent supporter toutes les charges communales et départementales. Afin de fixer leurs portions contributives dans ces charges, elles sont portées sur

les rôles, et pour leurs revenus estimatifs, de la même manière que les propriétés privées. (Art. 13.)

Lors de la fixation de la liste civile de Louis XVI, en 1791, il avait été décidé que le roi acquitterait, pour le domaine de la couronne, *les contributions publiques et les charges de toute nature.* (V. la deuxième loi des 26 mai — 1er juin 1791, art. 4.) Mais Napoléon s'était affranchi de cette règle, pour lui et sa famille. La Restauration suivit les mêmes errements. (V. loi du 8 novembre 1814, art. 12.)

Lors de la fixation de la nouvelle liste civile, on a pensé qu'il était convenable de ne point imposer les domaines de la couronne, parce que ce serait diminuer la liste civile et obliger ainsi à en augmenter le chiffre par compensation.

58. — Mais on a pensé aussi qu'il en devait être autrement quant à l'*impôt local* que les communautés se paient à elles-mêmes. « C'est en raison de leur situation, et comme faisant partie d'une association particulière, qui n'est point l'état, que les domaines de la couronne sont sujets à cet impôt; à ce titre, ils doivent supporter leur part des charges locales. Il est d'ailleurs d'un bon exemple que le roi, comme tous les autres citoyens, fasse preuve de soumission à l'impôt, et qu'il sente le poids de cette charge.» (Exposé de motifs par le président du conseil, à la chambre des députés, séance du 30 octobre 1831.)

Mais que doit-on entendre par charges départementales? Il y a, ainsi que nous l'expliquerons, des centimes additionnels aux contributions directes, que l'on désigne sous le nom de *centimes additionnels généraux*, parce qu'ils servent à des dépenses

d'une utilité non restreinte à la localité qui supporte cet impôt ; le domaine de la couronne peut-il être soumis à payer sa part de ces centimes? L'intendant de la liste civile a soutenu le contraire. Par suite de ses prétentions, la question a été soumise au conseil d'état, qui, par arrêt du 15 août 1834, a statué dans les termes suivans :

« Considérant que, parmi les centimes additionnels aux contributions foncière, personnelle et mobilière, prélevés en vertu des lois de finances, pour les dépenses départementales fixes, communes et variables, et pour fonds commun, les uns, ceux qui sont destinés au paiement des dépenses fixes ou communes à plusieurs départemens, et ceux qui sont affectés à la formation du fonds commun, sont centralisés au trésor, et mis par la loi à la disposition du ministre de l'intérieur, pour être employés sur ses ordonnances ;

« Que les autres, ceux qui sont affectés aux dépenses variables, demeurent dans les caisses des receveurs-généraux, et sont mis à la disposition des préfets, pour être, sur leurs mandats, appliqués aux dépenses votées par les conseils généraux ;

« Que, d'après ces distinctions, ces derniers centimes peuvent seuls être envisagés comme constituant une charge départementale ;

« Que, dès-lors, les propriétés de la couronne doivent, conformément à l'article 13 de la loi du 2 mars 1832, être affranchies de l'impôt des premiers centimes indiqués ci-dessus, et supporter la charge résultant des autres ;

« Art. 1er. Les arrêtés des conseils de préfecture

des départemens de la Seine, des Basses-Pyrénées, de Loir-et-Cher et du Loiret, en date des 10, 24 et 30 décembre 1833 et 7 janvier 1834, sont réformés, en ce qu'ils ont mis à la charge des propriétés de la couronne les onze centimes additionnels imposés, par les lois des 21 avril 1832 et 24 avril 1833, pour dépenses fixes ou communes et pour fonds commun des départemens.

« Art. 2. La requête de l'intendant-général de la liste civile est rejetée, en ce qui concerne les huit centimes additionnels votés, par les mêmes lois, pour dépenses variables départementales. »

C'est aussi par application de l'article 13 de la loi du 2 mars 1832 que la loi du 21 mai 1836 a disposé que les propriétés de la couronne contribueraient aux dépenses des chemins vicinaux, dans les mêmes proportion que les propriétés privées (V. art. 13). La couronne peut d'ailleurs être soumise à des subventions spéciales, lorsqu'un chemin entretenu à l'état de viabilité par une commune est habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts, ou de toute entreprise industrielle à elle appartenant. La quotité des subventions doit être proportionnée à la dégradation extraordinaire qui doit être attribuée aux exploitations (art. 14) (1).

59. — La loi n'a pas déterminé le titre dont l'administrateur du domaine de la couronne serait revêtu. Le législateur a sans doute pensé que cette détermination appartenait à la couronne elle-même. Le ti-

(1) V. d'ailleurs l'instruction adressée, le 24 juin 1836, par le ministre de l'intérieur, aux préfets, pour l'exécution de la loi du 21 mai.

tre adopté par le roi, pour cet administrateur, est celui d'*intendant-général*, *administrateur de la liste civile*, et ce titre seul indique que les fonctions de l'intendant-général ne sont pas bornées à l'administration du domaine, mais qu'elles s'étendent à toute la dotation de la couronne. (V. l'ordonnance royale du 2 mars 1832.)

60. — Nous venons de voir que, dans la discussion sur la loi constitutive de la liste civile actuelle, on a contesté à cet intendant le caractère de fonctionnaire public. Des orateurs ont voulu ne le considérer que comme l'homme du prince, comme le premier officier de sa maison. Cependant la nomination de l'intendant-général, administrateur de la liste civile, a lieu, d'ordinaire, par une ordonnance royale, contresignée par un ministre responsable. On peut, à cet égard, consulter notamment les trois ordonnances du 6 septembre 1836, contre-signées par le ministre de la justice : l'une nomme M. le comte de Montalivet, intendant-général, administrateur de la liste civile; la seconde nomme M. le baron Fain intendant-général honoraire; la troisième le charge, *par intérim*, de l'administration. Nous devons ajouter que M. le baron Fain, étant membre de la chambre des députés, lorsqu'il fut nommé intendant-général, administrateur de la liste civile, par ordonnance royale du 23 février 1836, une autre ordonnance, à la date du 26 du même mois, convoqua le collége du cinquième arrondissement électoral du département du Loiret, qui avait élu M. le baron Fain député, à l'effet de procéder à une élection nouvelle : cette convocation a eu lieu, par application de la loi du

Une Ord.ce R.le du 27.b 1849. (B.in n.o 10938 pag. 220) qui autorise un échange de terrains entre le domaine de la Couronne et la C.e de St Gobain (Aisne) chargé de l'exécution l'intendant gal de la liste civile cumulativement avec les ministres des finances et de l'Intérieur.

12 septembre 1830, qui veut que désormais tout député qui accepte des *fonctions publiques* salariées soit considéré comme donnant, par ce seul fait, sa démission de membre de la chambre des députés.

Sous la Restauration, il y a eu, à diverses reprises, des ministres de la maison du roi, avec portefeuille, entrée au conseil, contre-seing, etc. Cette institution, empruntée à l'ancienne monarchie, était vraiment inconstitutionnelle, et l'on avait fini par y renoncer, à partir de 1827 (1).

61. — Les actions concernant la dotation de la couronne doivent être dirigées *par et contre* l'intendant-général administrateur de la liste civile. C'est contre lui que les jugemens sont prononcés. (Loi du 2 mars 1832, art. 27.) Cette disposition n'est que la consécration d'une vieille maxime du droit public français : *le roi ne plaide que par procureur*, maxime dont on comprend tout d'abord les motifs et la convenance.

La loi de 1832, par l'article que nous venons de citer, a dérogé à l'une des dispositions du Code de procédure civile qui voulait que, pour ses domaines, le roi fût assigné en la personne du procureur du roi de l'arrondissement (art. 69, n° 4), et à l'art. 14 de la loi du 8 novembre 1814, qui, se référant à cet article, et le développant, enjoignait aux procureurs du roi et procureurs-généraux de plaider et défendre les causes du roi, soit dans les tribunaux, soit dans les cours. Mais cette dernière dis-

(1) V. les 2 ordonnances du 25 mai de cette même année.

position, qui paraissait porter atteinte à l'indépendance des officiers du ministère public, avait excité de vives réclamations ; et, dans les derniers temps de la Restauration, les administrateurs de la liste civile avaient adopté l'usage de se servir du ministère d'avoués et d'avocats pour la défense des actions qu'ils portaient en justice. Cela n'empêchait pas les officiers du ministère public, si la défense leur paraissait incomplète, de proposer, dans l'intérêt du domaine de la couronne, tels moyens, et de prendre telles conclusions que la nature de l'affaire leur paraissait exiger.

Il en doit être de même sous l'empire de la nouvelle loi.

62. — « Les actions seront d'ailleurs instruites et jugées *dans les formes ordinaires*, sauf la présente dérogation à l'article 69 du Code de procédure civile. » Tels sont les termes de l'article 27, dans son dernier paragraphe.

Nous ne pensons point que ce paragraphe ait eu pour but d'abroger la disposition de l'article 14 du décret du 11 juin 1806, qui avait chargé le conseil d'état de prononcer « sur toutes les contestations ou « demandes relatives, soit aux marchés passés avec « l'intendant de la maison de l'empereur, ou en son « nom, soit aux travaux faits pour le service per- « sonnel de sa majesté, ou celui de ses maisons. »

Un décret du 12 juillet 1807 a réglé, ainsi qu'il suit, l'instruction de ces affaires.

L'intendant-général de la liste civile doit remettre, au ministre président du conseil d'état, le rapport et les pièces à l'appui, pour y être statué dans

les formes prescrites pour les affaires contentieuses. (Art. 1er.)

Le ministre président du conseil d'état fait donner, dans la forme administrative, avis aux parties intéressées de la remise à lui faite des mémoires et pièces fournies par l'intendant-général, afin qu'elles puissent en prendre communication, dans la forme prescrite pour les affaires contentieuses. (Art. 2.)

Lorsque, dans des affaires où la liste civile a des intérêts opposés à ceux d'une partie, l'instance est introduite à la requête de cette partie, ses requêtes et les pièces à l'appui sont déposées au secrétariat général du conseil d'état, avec un inventaire dont il est fait registre. Le dépôt qui est fait au secrétariat du conseil vaut notification aux agens de la liste civile. Il en est de même pour la suite de l'instruction. (Art. 3.)

Du reste, soit qu'une affaire contentieuse, relative à la liste civile, soit portée au conseil d'état par l'intendant-général, soit qu'elle ait été introduite à la requête d'une partie, le ministre président nomme un rapporteur pour préparer l'instruction, et l'affaire est instruite et jugée dans la forme prescrite pour les affaires relatives aux départemens ministériels. (Art. 4 et 5.)

63.—Aux termes de la loi du 2 mars 1832, art. 28, les titres sont exécutoires seulement sur tous les biens meubles et immeubles composant le domaine privé. Ils ne le sont, en aucun cas, sur les effets mobiliers, renfermés dans les palais, manufactures et maisons royales.

64. — Ainsi donc il ne faut point confondre le domaine de la couronne avec le domaine privé du roi ; ce sont choses tout-à-fait à part, et même ces deux domaines ont une administration distincte et séparée. (V. les deux ordonnances royales des 2 mars et 11 octobre 1832.)

Le domaine privé se compose des biens qui appartenaient au roi avant son avénement au trône, et de ceux qu'il acquiert à titre gratuit ou onéreux, pendant son règne. (Loi du 2 mars 1832, art. 22.)

Les propriétés du domaine privé sont cadastrées et imposées comme toutes les propriétés privées. En un mot, elles sont soumises à toutes les lois du droit commun. (Ibid. art. 24.)

65. — Il existe toutefois une exception en ce qui concerne la quotité disponible, dans les dispositions entre-vifs ou testamentaires. (Ibid.)

En effet, la législature a cru devoir affranchir le roi des règles qui limitent, pour les simples particuliers, la quotité disponible. On a dit que si le principe de l'égalité était maintenu, il pourrait arriver, par l'effet du mariage des princesses filles du roi, qu'une part considérable de sa succession passât à des princes ou souverains étrangers, tandis que les princes français, par leur mariage avec des filles de rois étrangers, et d'après le droit public des nations étrangères, ne recevraient qu'une dot, qu'un trousseau.

Le domaine privé doit servir à fournir des dotations aux fils puînés du roi et aux princesses ses filles. Ce n'est qu'en cas d'insuffisance de ce domaine que l'état aurait à pourvoir à ces dotations. (Art. 21.)

66. — Les actions intéressant le domaine privé doivent être dirigées par et contre l'administrateur de ce domaine. (Art. 26, n° 2.)

Nous répétons qu'aucuns titres contre les représentans du roi ne peuvent être exécutoires que sur ce domaine.

Il faut maintenant examiner les règles spéciales au domaine de l'état, proprement dit.

SECTION II.

Du domaine de l'état, proprement dit.

SOMMAIRE.

67. — Ce qui compose le domaine de l'état.
68. — Agens chargés de la gestion de ce domaine.
69. — Son aliénabilité, sa prescriptibilité.

67. — Le domaine de l'état proprement dit se compose, ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus :

D'immeubles, propriétés bâties et non bâties de diverse nature, parmi lesquelles on doit compter en première ligne les bois et forêts ;

De meubles ;

De biens ou droits incorporels de différens genres, importans et assez nombreux, et enfin de rentes.

68.—La gestion et la surveillance de cette partie du patrimoine national est principalement confiée (à l'exception des bois et forêts) à une administration spéciale dont les attributions s'étendent aussi,

jusqu'à un certain point, sur le domaine public (1), et qui est, en outre, chargée de la perception des droits d'enregistrement et autres qui s'y rattachent: aussi prend-elle le nom de *direction générale de l'enregistrement et des domaines*. L'organisation de cette branche de nos services publics est même si intimement liée à la portion des impôts indirects dont elle doit assurer le recouvrement qu'il nous a semblé que, pour être bien comprise, cette organisation devait être exposée seulement lorsque nous traiterons de ces impôts.

69. — Quant aux règles applicables au domaine de l'état, une question se présente, qui, par sa généralité, mérite la première place, et sur laquelle cependant nous n'aurons que peu de mots à dire.

Ce domaine est-il aliénable et prescriptible ?

La discussion à laquelle nous nous sommes livrés, en traitant la question de l'aliénabilité et de la prescriptibilité du domaine public (2), a suffisamment montré, nous l'espérons, depuis quelle époque le domaine de l'état était aliénable en France, et quels motifs avaient déterminé l'assemblée constituante à changer, sur ce point, l'un des plus anciens principes du droit public de la France, principe trop peu respecté, du reste, dans l'usage. Nous nous bornerons donc à citer, quant à la question de prescriptibilité, qui d'ailleurs est liée à celle de l'aliénabilité, l'article 2227 du Code civil, qui porte : « L'état, les établissemens publics et les communes sont

(1) V. ci-dessus, p. 77, 78 et 79. Voir aussi, quant aux actions domaniales, p. 42 à 46 et p. 54 à 57.

(2) V. ci-dessus, p. 78 et suiv.

soumis aux mêmes prescriptions que les particuliers, et peuvent également les opposer. »

Cependant, en permettant l'aliénation du domaine de l'état, le législateur moderne a surtout entendu parler des propriétés foncières, et pour prévenir les abus qu'on aurait pu faire de l'introduction du nouveau principe, il a déclaré que « les droits honorifiques et utiles, notamment ceux qui participent de la nature de l'impôt, ne sont point commerciables ni cessibles, et que toutes concessions de ce genre, à quelque titre qu'elles aient été faites, sont nulles et ont été révoquées ». (Loi des 22 novembre—1er décembre 1790, art. 9.)

L'interdiction prononcée par cet article continue de former l'une des bases de notre système financier. La seule main de l'état apparaît aujourd'hui dans la perception de l'impôt ; le gouvernement ne trafique plus du labeur du peuple ; la loi a, pour jamais sans doute, mis fin aux exactions des traitans.

Nous ne pensons pas qu'on puisse voir une dérogation à ce principe dans l'abandon, perpétuel ou momentané, fait à des entrepreneurs, de la faculté de percevoir des droits de péage dans des ports, sur des ponts, sur des canaux. Quoiqu'on puisse, et selon nous avec raison, soutenir que ces droits participent de la nature de l'impôt indirect, il n'en est pas moins vrai qu'ils sont le prix d'un travail fait, d'un service rendu : c'est pour l'état un moyen licite de solder, sans grever le trésor, un grand ouvrage d'utilité publique, d'exciter la création ou le développement de débouchés nécessaires à la prospérité du pays. Et, d'ailleurs, les tarifs, arrêtés dans tous

les cas par la puissance législative, ou par le pouvoir exécutif en vertu de la délégation de la loi, sont autant d'obstacles aux exactions : ces tarifs forment la loi commune des concessionnaires et des contribuables ; et il y a des juges pour réprimer les abus.

Cela posé, nous allons rechercher quelles sont les règles qui président à l'administration de chacune des natures de propriété dont se compose le domaine de l'état.

§ Ier.

Des immeubles qui font partie du domaine de l'état.

SOMMAIRE.

70. — De quelle nature sont ces immeubles.
71. — Règles pour leur gestion.
72. — Règles pour leur aliénation. — Divers modes.
73. — Des aliénations par adjudication publique.
74. — Des concessions. — Diverses espèces.
75. — Des échanges et de leurs formalités spéciales.
76. — Jurisprudence administrative quant aux aliénations.
77. — Règles concernant les baux.
78. — Jurisprudence administrative concernant les baux.
79. — Produit des biens affermés.

70. — Ces immeubles sont :

Des édifices publics,

Des maisons, des usines, des bâtimens qui, par leur nature et leur destination, ne peuvent être rangés dans la classe des édifices publics ;

Puis des biens ruraux.

71. — Toutes les mêmes règles de gestion ne peuvent être applicables à ces divers genres de propriétés immobilières ; il nous faut donc encore ici subdiviser la matière ; mais, avant tout, il convient

d'examiner s'il n'y a pas des dispositions applicables à la plus grande partie des immeubles dépendant du domaine de l'état.

72. — Nous rappelions tout à l'heure que ces immeubles peuvent être aliénés ; mais nous n'avons rien dit des règles établies pour l'aliénation.

Ces règles sont diverses et assez nombreuses ; mais, dans l'usage, on distingue trois modes principaux d'aliénation, savoir : l'adjudication publique, la concession et l'échange.

73. — L'adjudication publique est le mode le plus usuel d'aliénation. D'ordinaire, elle a lieu par la voie des enchères.

La loi précitée des 22 novembre - 1er décembre 1790 porte, article 8 : « Les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables, sans le consentement et le concours de de la nation ; mais ils peuvent être vendus et aliénés, à titre perpétuel et incommutable, en vertu d'un décret formel du corps législatif, sanctionné par le roi, en observant les formalités prescrites pour la validité de ces sortes d'aliénations. »

Ainsi, toute aliénation du domaine de l'état devait alors avoir lieu en vertu d'un acte législatif ; mais on s'écarta bientôt de la rigueur de ce principe. Par suite de la main-mise de l'état sur les biens des établissemens publics, des émigrés et des déportés, la nation se trouvait propriétaire d'une masse d'immeubles qu'elle voulait aliéner. Dans les circonstances politiques où se trouvait la France, on ne pouvait pas songer à faire statuer par le législateur sur chaque aliénation : alors furent rendues plusieurs lois, notam-

ment celles des 16 brumaire an 5, 15 et 16 floréal an 10 et 5 ventose an 12, d'après lesquelles les fonds ruraux (1), les maisons, bâtimens et usines purent être vendus, lorsque le gouvernement le jugea convenable, pourvu que cette aliénation eût lieu par la voie des enchères.

Tel est encore aujourd'hui l'état des choses. Voici maintenant les conditions générales sur la mise à prix et le paiement.

— La mise à prix des immeubles est déterminée par des experts, d'après les règles suivantes.

Pour les fonds ruraux, la mise à prix doit être fixée à 20 années de revenu réunies ou capitalisées. (Lois du 15 floréal an 10, article 2; du 5 ventose an 12, art. 105.)

La mise à prix pour les maisons, bâtimens et usines a été fixée à douze années de revenu. (Loi du 16 floréal an 10, art. 2; du 5 ventose an 12, art. 105.)

— Le prix de la vente s'acquitte seulement par cinquième, et de la manière suivante :

Le premier cinquième s'acquitte dans les trois mois de l'adjudication; le second un an après le premier, et les trois autres aussi successivement, d'année en année. (Lois du 15 floréal an 10, art. 4 et 5; du 16 floréal an 10, art. 2; du 5 ventose an 12, art. 106.)

Le premier terme ne paie pas d'intérêt; mais cet intérêt est dû, à raison de 5 p. cent l'an, pour chacun des autres termes. (Loi du 5 ventose an 12, art. 106.)

(1) Moins toutefois les bois et forêts. (A cet égard, indépendamment de l'article 11 de la loi des 22 novembre — 1er décembre 1790, précité page 62, V. entre autres lois celle du 16 brumaire an 5, art. 8.)

Le prix s'acquitte en numéraire. Les paiemens sont poursuivis et recouvrés en vertu du procès-verbal d'adjudication. (Loi du 15 floréal an 10, art. 5 et 7.)

Au surplus, l'administration paraît ne pas tenir à l'exécution rigoureuse de ces règles. Suivant les besoins du trésor et les difficultés de l'aliénation, elle éloigne ou rapproche les époques du paiement, dans le cahier des charges de l'adjudication.

Les préfets qui sont chargés de diriger la vente peuvent exiger, des adjudicataires dont la solvabilité ne leur est pas connue, bonne et suffisante caution, pour sûreté du prix de l'adjudication. La même obligation peut être imposée aux *commands ou amis* (ibid., art. 9). C'est une condition habituelle du cahier des charges.

Quelquefois, l'état accorde un escompte aux adjudicataires qui désirent payer par avance les quatre derniers termes de paiement. Cet escompte est fixé par le ministre des finances ; il est indépendant de la libération des intérêts.

Mais qu'arrive-t-il, si les acquéreurs sont en retard de payer aux termes ci-dessus fixés ? D'après l'article 8 de la loi du 16 floréal an 10, ils demeurent déchus de plein droit, si, dans la quinzaine de la contrainte à eux signifiée, ils ne se sont pas libérés. Ils ne sont point sujets à la folle enchère ; mais ils sont tenus de payer, par forme de dommages et intérêts, une amende égale au dixième du prix de l'adjudication, dans le cas où ils n'auraient encore fait aucun paiement ; et au vingtième, s'ils ont délivré un ou plusieurs à-comptes : le tout sans préjudice de la restitution des fruits.

Ainsi, d'après cette loi, si l'acquéreur est en retard de payer, le ministre des finances, sur la proposition de l'administration des domaines, peut prononcer la déchéance avec une sorte d'amende.

Mais l'administration peut ne pas vouloir user de ce droit; elle peut, dans l'intérêt de l'état, relever de la déchéance l'acquéreur qui l'a encourue, mais dont la solvabilité paraît garantir suffisamment les droits du trésor. Dans ce cas, aux termes d'un décret du 22 octobre 1808 (art. 2), ce qui reste dû, tant en capital qu'en intérêts, après chaque échéance fixée par le contrat, produit un intérêt de cinq pour cent l'an, jusqu'au jour de l'acquittement.

On a quelquefois soutenu que, depuis 1814, ce décret était sans application possible; qu'il n'avait été rendu que pour les décomptes des biens spécialement désignés sous le nom de *nationaux*, décomptes qui, fondés sur les lois des 14 mai 1790, 24 février et 21 septembre 1791, et 30 août 1792, capitalisaient l'intérêt des sommes non soldées, d'année en année, pour produire un intérêt des intérêts. Le conseil d'état a repoussé cette doctrine: nous trouvons, en effet, dans sa jurisprudence, un exemple d'une contestation de ce genre, que nous croyons devoir faire connaître.

La compagnie Adam, qui avait acquis l'ancien hôtel du ministère des finances, vendu en 1825, s'étant trouvée en retard de payer, l'administration ne crut pas devoir prononcer la déchéance et réclamer l'application de l'article 8 de la loi du 15 floréal an 10, bien que le cahier des charges annonçât que la vente serait faite conformément aux lois des 15

et 16 floréal an 10 et 5 ventose an 12. Mais l'administration des domaines dressa un décompte, dans lequel elle fit entrer le calcul des intérêts, conformément au décret du 22 octobre 1808. La compagnie Adam réclama contre la capitalisation des intérêts ; elle soutint que cette clause ne se trouvait pas dans le cahier des charges, qu'on ne pouvait donc la lui imposer ; que le ministre des finances avait pu regarder les acquéreurs comme déchus, aux termes de la loi du 15 floréal an 10 ; mais que, du moment où il renonçait à leur faire l'application de la déchéance, ils restaient dans les termes du contrat.

Le comité des finances du conseil d'état, consulté sur la difficulté, a émis, le 27 octobre 1830, un avis ainsi conçu :

« Considérant que le droit commun n'est pas applicable aux ventes des domaines nationaux, qui sont régis par des lois spéciales ;

« Considérant qu'il résulte de différentes lois, notamment de celle des 30 août-6 septembre 1792, que les intérêts dus par les acquéreurs en retard de paiement devaient être capitalisés, chaque année, pour produire des intérêts ;

« Considérant que la loi du 15 floréal an 10 est venue apporter des changemens dans le mode de vente de ces biens, ainsi que celle du 5 ventose an 12, qui n'a astreint les acquéreurs qu'au paiement d'intérêts à 5 p. cent ; qu'à la vérité ces dernières lois n'ont pas prévu le cas, la première, des relevés de déchéance, la deuxième, du retard dans les paiemens ; que néanmoins l'un et l'autre cas se sont

présentés ; que ces lois n'ayant pas défendu de capitaliser les intérêts, l'administration a suivi la règle tracée pour la confection des décomptes, qui imposait aux acquéreurs en retard le paiement des intérêts capitalisés de chaque année ; que ce mode d'opérer a reçu une constante application jusqu'à l'époque à laquelle est intervenu le décret du 22 octobre 1808 ; que ce décret, concernant la confection des décomptes des acquéreurs de domaines, a statué non seulement pour les décomptes non soldés, mais encore pour ceux à dresser à l'avenir ; que ces dispositions sont générales, et n'ont fait aucune dérogation aux lois des 15 floréal an 10 et 5 ventose an 12, alors en vigueur ; que, depuis, ce décret, qui fait corps avec la législation, a été constamment appliqué sans réclamation ;

« Considérant que, d'après le cahier des charges rédigé pour la vente de l'ancien hôtel du trésor, rue Vivienne, cette vente a eu lieu aux termes des lois des 15 floréal an 10 et 5 ventose an 12 ; que dès lors ces lois, interprétées par le décret de 1808, sont le contrat des parties ; que, dans le décompte présenté, le domaine n'a ajouté aux capitaux que les intérêts dus à chaque échéance fixée par le contrat, qui n'avaient pas été acquittés, et qu'il n'a fait produire au tout que l'intérêt simple de 5 p. cent, qui sera dû jusqu'au jour de l'acquittement, ce qui est conforme au décret de 1808 ;

« Est d'avis :

« Que le décret du 22 octobre 1808 est applicable à toutes les ventes de domaines de l'état faites en

vertu des lois des 15 floréal an 10 et 5 ventose an 12, et de toutes les lois postérieures qui n'auront pas porté de dérogation au mode fixé par ce décret....»

Le ministre des finances a donné son approbation à cet avis. Alors la compagnie Adam a déféré la décision ministérielle au conseil d'état; mais, par un arrêt du 12 avril 1832, son recours a été rejeté, par le motif que le cahier des charges, joint à l'adjudication, soumettait l'acquéreur à l'application de la législation générale des ventes de domaines nationaux, et que le décret du 22 octobre 1808 fait partie de cette législation.

Dans la même affaire, la compagnie Adam avait soulevé une autre question relative au paiement des décomptes. Cette compagnie prétendait que, pour faire courir les intérêts des intérêts, l'administration devait faire signifier un décompte à chaque échéance. Elle s'appuyait à cet égard sur l'article 4 du décret précité, qui porte : « Toute somme résultant d'un décompte définitif produira un intérêt de 5 p. cent, lequel ne commencera à courir que depuis le mois qui suivra la notification de ce décompte jusqu'au jour du paiement définitif. » L'arrêt n'a pas statué sur ce point.

Enfin, le décret du 22 octobre 1808 contient, dans son article 6, une dernière disposition qui nous paraît encore applicable aujourd'hui. Cet article est ainsi conçu : « A l'avenir, ceux des acquéreurs qui auront reçu une quittance pour solde, du préposé de l'administration des domaines chargé de recevoir leurs paiemens, ne pourront être poursuivis pour le résultat d'un décompte fait par cette administra-

tion, si ce décompte ne leur a été signifié avant l'expiration des six ans qui suivront la date de la dernière quittance. »

—Dans le litige entre l'état et la compagnie Adam, que nous venons d'exposer, cette compagnie contestait les résultats et les formalités du décompte dressé par l'administration; mais elle reconnaissait la compétence de l'autorité administrative pour prononcer sur la difficulté. Dans une autre affaire, cette compétence, mise en question, a été formellement reconnue par une décision royale rendue sur conflit, en conseil d'état, le 16 novembre 1825, et de laquelle il résulte que, s'il s'élève des contestations sur les résultats des décomptes dressés par l'administration des domaines, c'est à l'autorité administrative et non à l'autorité judiciaire qu'il appartient d'en connaître, même pour les ventes de biens qui n'ont pas une origine révolutionnaire, lorsque ces ventes ont été faites en exécution des lois des 5 et 6 mai 1802 (15 et 16 floréal an 10) et 25 février 1804 (5 ventose an 12), et selon les formes qu'elles ont prescrites (1);

Et que, parmi les autorités administratives, c'est au préfet, sauf recours au ministre des finances, et définitivement au conseil d'état, qu'il appartient de statuer sur ces contestations, aux termes de l'article 4 de l'arrêté du gouvernement du 23 juillet 1803 (4 thermidor an 11).

— En vertu des dispositions des lois précitées, le

(1) Voy. Recueil des arrêts du conseil, t. 7, p. 655. Dans l'espèce, il s'agissait de l'hôtel de la préfecture maritime de Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), vendu, le 27 décembre 1819, à un sieur Homfray.

gouvernement continue donc de faire vendre aux enchères, sans recourir à la législature pour autoriser l'aliénation, les immeubles, moins les forêts, qu'il juge convenable de ne pas conserver dans le domaine de l'état. Il pense que l'autorisation générale qui lui a été donnée, à une autre époque, n'ayant pas été révoquée, subsiste encore ; les chambres législatives ont consacré, au moins par leur silence, cette abrogation effective de la loi du 1er décembre 1790.

74. — L'aliénation, au moyen de l'adjudication publique, appelle la concurrence ; mais il est des circonstances où ce mode ne peut être employé ; où, dans l'intérêt même de l'état, l'aliénation doit être faite à telle personne plutôt qu'à telle autre : dans ces cas, l'aliénation prend le nom de concession.

En général, les concessions ne sont faites qu'avec l'intervention de la législature.

Ainsi, pour prendre des exemples récens, en 1832, une loi du 21 avril a autorisé le ministre des finances à concéder, sur estimation contradictoire, à chacun des habitans du hameau de Charbonnière, département de l'Yonne, des terrains de la ci-devant abbaye de Regny, qu'ils tenaient à bail emphytéotique. Déjà, en 1806, une loi du 22 mars avait autorisé une aliénation semblable en faveur des habitans d'Esserts, dans le même département.

En 1832 encore, une loi du 22 avril a concédé à la ville du Havre un terrain domanial, sur simple expertise contradictoire.

D'autres concessions ont été faites par les lois du 17 mai 1834, pour des terrains situés en Corse ; du 14 avril 1835, pour des biens provenant de l'au-

cienne abbaye de la Chalade (Meuse); du 7 mai 1836, pour l'emplacement de l'ancienne salle de l'Opéra, abandonné à la ville de Paris, et du 20 mai 1836, pour des terrains situés à Port-Vendres.

Quelquefois, l'expertise précède la loi, et alors la législature prononce sur les conditions de la concession, d'après les résultats de cette expertise. D'autrefois, la législature se borne à déclarer que l'aliénation de tel immeuble aura lieu sur expertise contradictoire, et elle laisse au gouvernement le soin de faire faire cette expertise et de décider d'après ses résultats.

Mais, pour obtenir une aliénation dans ces formes exceptionnelles, il faut des circonstances extraordinaires. Nous croyons devoir, à titre d'exemple, exposer, avec quelque détail, les faits qui ont déterminé les deux premières concessions dont nous venons de parler.

Voyons, d'abord, ce qui concerne les concessions faites aux habitans d'Esserts et de Charbonnière.

L'abbaye de Regny avait, il y a plusieurs siècles, temporairement concédé les terres d'Esserts et de Charbonnière à divers particuliers qui fertilisèrent ce territoire, y construisirent des maisons et formèrent des enclos.

La concession avait eu lieu d'abord pour deux ou trois vies, moyennant une légère redevance.

A la suite de la révolution de 1789, les habitans soutinrent, vis-à-vis de l'état (qui, par suite des lois révolutionnaires, représentait les établissemens ecclésiastiques), qu'ils étaient propriétaires des ter-

rains d'Esserts et de Charbonnière, puisque, disaient-ils, la concession avait été faite moyennant cens et redevances, abolis par les lois destructives de la féodalité. Un arrêté du gouvernement du 9 prairial an 5 rejeta leurs prétentions. Néanmoins, par cette considération que les terres avaient été défrichées par les auteurs des réclamans, qui avaient, à leur tour, élevé des maisons sur plusieurs parties, des baux emphytéotiques furent consentis par l'administration. Ces baux, quant aux habitans de Charbonnière, ne devaient expirer que le 28 décembre 1826.

Les habitans d'Esserts, dont la jouissance était assurée pour un temps moins long, s'adressèrent, en 1805, au gouvernement, pour obtenir une concession définitive. Ils exposèrent alors que les terrains avaient été mis en valeur depuis plusieurs siècles, qu'ils leur avaient été transmis ainsi par leurs auteurs, et que c'était dans la persuasion qu'ils ne leur seraient pas enlevés qu'ils y avaient formé des enclos et bâti des habitations.

Ils ajoutaient que, pour ces biens, des mutations à titre onéreux avaient eu lieu à différentes époques; que des dots avaient été affectées sur quelques portions de ces immeubles; que, par conséquent, une aliénation aux enchères publiques pourrait bouleverser une multitude de transactions loyales, et compromettre l'existence de beaucoup de familles.

Ces considérations engagèrent le gouvernement à proposer à la législature une dérogation aux principes sur l'aliénation des domaines de l'état; chacun des habitans d'Esserts devait acquérir la propriété

de la portion de terrain qu'il tenait à bail emphytéotique, en consentant à payer le prix fixé par une expertise contradictoire. La proposition fut accueillie ; elle devint, nous l'avons dit, la loi du 22 mars 1806.

A l'expiration de leur emphytéose, les habitans de Charbonnière sollicitèrent la faveur qui avait été précédemment accordée à ceux d'Esserts. On leur opposa la législation domaniale et l'on voulut tenter, sur les domaines dont il s'agit, la vente aux enchères. Mais les réclamations furent si vives que l'adjudication ne put avoir lieu. On prolongea l'emphytéose jusqu'à la fin de 1831.

A cette époque, le gouvernement s'est montré plus favorable aux sollicitations des habitans de Charbonnière. Dans la séance de la chambre des députés du 6 mars 1832, le ministre des finances a présenté un projet destiné à réaliser leurs souhaits. Indépendamment des motifs déjà exposés, il a fait valoir qu'il était probable que la plupart des tiers-détenteurs, ayant acquis de bonne foi, avaient prescrit, par la possession, la propriété de la partie des biens dont ils jouissaient en vertu de leurs titres ; qu'enfin il y avait lieu de croire que des étrangers au hameau, retenus par des motifs de justice et d'humanité, peut-être même de prudence, ne voudraient pas établir entre eux et les habitans une concurrence qui, en causant la ruine des uns, ne serait pas sans quelque grave inconvénient pour les autres.

Ces motifs paraissent avoir décidé l'adhésion des chambres à la proposition du ministre.

Quant à la concession faite à la ville du Havre, elle

a eu pour but de faire cesser les contestations qui existaient entre cette ville et l'administration des domaines, relativement à une portion de terrain destinée à former une place publique. Des estimations avaient fait connaître que la valeur du terrain, en le supposant reconnu propriété domaniale, était à peu près équivalente à la somme que le trésor serait obligé de payer à la ville du Havre, pour la plus-value que d'autres terrains domaniaux acquerraient par la création de la place publique. Le gouvernement a donc pensé que l'état avait intérêt à céder ses droits litigieux sur le terrain à la ville du Havre, sous la condition que cette ville renoncerait, de son côté, à réclamer une plus-value.

— Ainsi, en principe, l'intervention de la législature est nécessaire pour chaque concession du domaine de l'état. Mais quelquefois le législateur délègue à l'administration, d'une manière plus ou moins générale, le droit de faire les concessions.

Les pouvoirs de l'administration à cet égard sont très variés.

—Nous avons déjà vu, p. 88, que l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 l'autorise à concéder, sous les conditions qu'elle aura réglées, et par conséquent à titre gratuit ou onéreux, certains objets, notamment les marais qui formeraient propriété domaniale.

—Le gouvernement fait aussi, sans l'intervention de la législature et sous les conditions qu'il juge convenables, les concessions de prises d'eau dans les fleuves et rivières navigables et flottables et dans les canaux. Le droit de l'administration dérive des expressions générales de la loi des 12-20 août 1790,

qui lui impose le devoir « de diriger toutes les eaux du territoire vers un but d'utilité générale. »

— Si l'on considère les concessions de mines comme des concessions domaniales, doctrine qui paraît être celle de la majorité des membres du conseil d'état, nous trouvons encore ici une dérogation au principe qui veut que toutes les aliénations du domaine de l'état qui ne sont pas faites par adjudication publique soient effectuées en vertu d'une loi. Aux termes de la loi du 21 avril 1810, les concessions de mines sont faites par le roi, en conseil d'état, suivant certaines formalités qui ont pour but de s'assurer que les concessionnaires sauront, dans l'intérêt général, tirer le meilleur parti de la richesse souterraine dont on leur abandonne l'exploitation.

— Il est un autre genre de concessions qui peuvent avoir lieu, sans le concours de la législature, en vertu d'ordonnances royales : c'est lorsque l'utilité publique départementale ou communale demande l'aliénation d'immeubles dépendant du domaine de l'état. On doit remarquer ici, d'abord, que l'administration tient ses pouvoirs non pas d'une loi, mais d'un décret impérial du 21 février 1808, approuvant un avis du conseil d'état du 9 du même mois, et d'ailleurs que l'aliénation doit toujours avoir lieu sur expertise contradictoire, c'est-à-dire à titre onéreux.

Nous transcrivons cet avis qui n'a été publié au Bulletin officiel que dans ces dernières années (1).

« Le conseil d'état qui, d'après le renvoi ordonné

(1) Le 1er mars 1851, voir *Bulletin officiel*, IXe série, 2e partie, B. 46, n° 1160.

par sa majesté, a entendu le rapport de la section de l'intérieur sur celui du ministre de ce département, à l'occasion du besoin qu'a la ville d'Ivrée (ci-devant département de la Doire) d'un terrain national pour un cimetière, et relatif à la question de savoir si l'article 545 du Code Napoléon est applicable aux biens nationaux;

« *Est d'avis :*

« Que les biens et domaines nationaux sont, comme les propriétés particulières, susceptibles d'être aliénés, *en cas de besoin pour utilité publique départementale ou communale*, à estimation d'experts;

« Qu'en conséquence il y a lieu à procéder d'après ce principe, et de faire un rapport sur la demande de la ville d'Ivrée d'acquérir, à estimation par experts, une propriété domaniale pour un cimetière, pour être, par sa majesté, statué ce qu'il appartiendra. »

Cet avis, devenu décret, a été suivi d'une instruction de l'administration des domaines, en date du 20 mai 1808.

Il semble qu'on aurait pu s'en autoriser pour faire la concession à la ville du Havre, dont nous avons parlé ci-dessus, concession pour laquelle le gouvernement a cru devoir réclamer l'intervention de la législature. Mais on aurait tort de voir, dans le recours à la décision législative, l'intention de la part du gouvernement de ne plus employer le mode de concession autorisé par le décret du 21 février 1808. En effet, dans l'année même où la loi que nous citions tout à l'heure est intervenue, on trouve, au

Bulletin officiel (1), une ordonnance royale du 9 décembre 1832, qui autorise le préfet de la Seine-Inférieure à concéder, à la ville de Rouen, sous certaines conditions, les bâtimens et terrains composant le domaine de Trianon, et une ordonnance royale du 19 décembre 1832, qui autorise le préfet d'Ille-et-Vilaine à concéder, à la ville de Rennes, moyennant des conditions déterminées, une partie de terrain restant du sol d'une maison acquise par l'état, pour le canal d'Ille et Rance. Depuis, le Bulletin officiel a, chaque année, enregistré un certain nombre de concessions semblables.

Du reste, il faut dire que le décret du 21 février 1808 n'a fait que consacrer un usage suivi jusqu'alors. En effet, on peut voir, au Bulletin des lois, des exemples de concessions de terrains domaniaux faites, par le gouvernement seul, à des communes, pour leur utilité, et cela antérieurement à 1808 (2).

— L'administration n'a-t-elle pas reçu des pouvoirs analogues à ceux qui précèdent, par les lois des 16 septembre 1807 et 7 juillet 1833?

La première de ces lois, par son article 53, autorise le gouvernement à concéder, sur expertise contradictoire, aux propriétaires riverains de la voie publique, les terrains qui peuvent être abandonnés par suite des alignemens arrêtés.

D'un autre côté, la loi du 7 juillet 1833, sur

(1) 2e section des ordonnances, n° 2418 et n° 2421.

(2) Voir notamment les arrêtés du 5 ventose an 12, qui autorisent des concessions de terrain en faveur des communes de Saint-Martin-de-Lamps et de Mont-Saugeon. (IIIe série, B. 347, nos 5634 et 5635.)

Lorsque la concession n'a pas lieu sur expertise contradictoire, elle est faite en vertu d'une loi nécessairement.

Ex :

Loi du 23 mars 1842, portant concession de l'église de la Madeleine à la ville de Paris.

Loi du 5 août 1844, portant concession gratuite :

1°. à la c^e. de Boersch (bas rhin) d'églises et presbytères ;

2°. à la ville de Paris de 3 édifices affectés à l'exercice du culte réformé.

V. Au bulletin des lois (partie supplémentaire, n°. 569) une ordonnance du 3 8bre. 1841, qui autorise la cession sur expertise contradictoire à la commune catholique romaine, à la Haye, des portions de l'ancien hôtel de l'ambassade de France nécessaires pour la construction d'une église. Le préambule déclare que cette cession a lieu par application du décret du 21 février 1808, qu'il soutient applicable aux propriétés domaniales situées hors de France.

à quelle autorité appartient-il de statuer sur les contestations qui peuvent s'élever à ce sujet ?

V. Arrêt du conseil d'état du 31 août 1828 (Lastenée) p. 704.

V. Avis du conseil d'état du 1er. avril 1841. (Code Inc. p. 296).

l'expropriation pour cause d'utilité publique, dispose ainsi, dans son article 60 :

« Si des terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayans droit peuvent en demander la remise.

« Le prix des terrains rétrocédés est fixé *à l'amiable;* et, s'il n'y a pas accord, par le jury (le jury spécial pour l'expropriation), dans les formes ci-dessus prescrites. La fixation du jury ne peut, dans aucun cas, excéder la somme moyennant laquelle l'état est devenu propriétaire desdits terrains. »

D'après l'article 61, l'administration doit faire connaître les terrains qu'elle est dans le cas de revendre, par un avis, publié à son de caisse ou de trompe dans la commune, et affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune. Cet avis doit, en outre, être inséré dans l'un des journaux des chefs-lieux d'arrondissement et de département. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer; et, dans le mois de la fixation du prix, soit à l'amiable, soit par le jury, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix : le tout à peine de déchéance du privilége que leur accorde l'article précédent.

Mais il faut noter que, d'après l'article 62 de la même loi, le propriétaire qui a requis l'administration d'acquérir la totalité de terrains dont une partie seulement était nécessaire pour l'exécution des

travaux, ne peut réclamer la rétrocession de ce qui se trouverait disponible après l'exécution.

— Enfin une loi récente, celle du 20 mai 1836, vient d'accroître le pouvoir du gouvernement quant aux concessions domaniales, en l'autorisant à concéder, pendant dix ans, sur estimation contradictoire, les terrains que l'administration des domaines prétend avoir été usurpés, sur l'état, par des particuliers ou des communes.

Le gouvernement en demandant et les chambres en accordant cette autorisation ne se sont pas dissimulé ce qu'une pareille mesure avait de grave.

« La longue possession des usurpateurs, disait M. le ministre des finances, la crainte de jeter le trouble dans la classe nombreuse qui a fait de ces biens l'objet d'arrangemens divers et de partages de famille; la multitude de procès qu'il faudrait soutenir pour faire rentrer l'état dans la propriété de ces terrains; enfin les frais qu'ils occasionneraient ont empêché et empêchent encore l'administration d'exercer son action dans toute la rigueur du droit....

« Dans cette situation, nous avons pensé que le parti le plus convenable serait de traiter à l'amiable avec les usurpateurs. »

Le rapporteur de la commission de la chambre des députés, chargée de l'examen préalable du projet de loi, s'est, de son côté, exprimé ainsi : « C'est une chose considérable en soi que d'autoriser des transactions avec les usurpateurs du domaine de l'état. Une pareille faculté peut paraître un encouragement à l'envahir, une prime à l'usurpation

même, et votre commission croit devoir exprimer, pour premier vœu, que l'active surveillance de l'administration puisse épargner désormais à la législature le devoir d'apprécier une mesure qui renferme en elle-même un si notable inconvénient.

« Toutefois il est, pour l'état comme pour les particuliers, des faits qu'il faut subir, que le temps a cimentés, et dont il ne serait peut-être pas sage de méconnaître l'influence.

« Il ne s'agit pas précisément de déroger aux lois générales, qui ne permettent d'aliéner le domaine de l'état qu'aux enchères publiques.

« Le projet de loi aurait ce caractère, s'il s'appliquait à des terrains dont la propriété ne serait pas contestée à l'état et dont il serait en possession.

« Mais telle n'est pas la situation des choses.

« Entre l'état et les détenteurs, il y a contestation. Entre eux et lui, la question est de savoir s'il y a ou non usurpation; et l'état, ayant perdu la possession, ne pourrait se faire réintégrer qu'en prouvant en justice son droit de propriété.

« Il n'y a donc pas lieu d'examiner si l'aliénation des terrains dont il s'agit devrait ou non se faire aux enchères publiques. Avant que cette mise aux enchères pût se réaliser, il faudrait que l'état dépossédât les détenteurs, fît juger contradictoirement avec eux qu'il est propriétaire, qu'il se fît aussi réintégrer; en un mot, qu'il se plongeât dans les procès que le projet de loi a précisément pour but d'éviter.

« Ce que vous demande l'état, c'est la faculté de

transiger. C'est là le véritable caractère du projet de loi (1). »

Mais, en autorisant cette dérogation aux règles ordinaires pour l'aliénation du domaine de l'état, la loi a dû poser des limites à l'autorisation et environner de précautions propres à garantir les intérêts de la fortune publique l'exercice de la faculté accordée au pouvoir exécutif.

1° — D'abord, l'autorisation est restreinte aux *terrains* dont l'état n'est pas en possession, et qu'il serait forcé de revendiquer comme ayant été *usurpés précédemment sur les rives des forêts domaniales*. (Loi du 20 mai 1836, art. 1er.)

D'après les documens communiqués aux chambres par l'administration, les terrains usurpés sur le sol forestier présentaient une superficie totale de 11,900 hectares environ, composée de 16,943 parcelles, évaluées approximativement à la somme de 1,990,206 fr., et réparties entre les mains de 10,477 détenteurs; encore, pour ce dernier nombre, a-t-on porté comme unités, dans la désignation numérique des détenteurs, des communes ou fractions de commune, faute de pouvoir indiquer avec certitude le nombre des habitans qui jouissaient des terrains usurpés.

2°—Les enclaves sont formellement exceptées de cette disposition. (Loi du 20 mai 1836, art. 1er.)

Les chambres législatives, en entrant dans les vues du gouvernement pour arrêter des contestations dans lesquelles un si grand nombre de ci-

(1) Rapport de M. Hervé à la chambre des députés, séance du 9 avril 1836.

toyens sont intéressés, n'ont pas voulu que la faculté de concession pût s'appliquer aux enclaves. « Outre les inconvéniens sans nombre d'introduire une propriété particulière au sein des forêts domaniales, a dit le rapporteur à la chambre des députés, le droit de l'état sur les enclaves semble ressortir de l'enclave même, et paraît, en général, de nature à pouvoir être établi, s'il est sérieusement contesté. »

3° — En ce qui concerne la partie du domaine de l'état étrangère au sol forestier, la faculté de concession est plus restreinte encore : en effet, elle ne s'applique qu'aux terrains dont la contenance n'excéderait pas 5 hectares. (Loi du 20 mai 1836, art. 2.)

« Ici, a dit le rapporteur, les usurpations sont infiniment moins nombreuses qu'en ce qui concerne le sol forestier. Le tableau qui s'y rapporte ne présente que 384 articles. Il faut même remarquer que, dans ces 384 articles, il s'en trouve 132 relatifs aux habitans d'une même commune, celle de Haltmatt (Bas-Rhin).

« On peut ajouter que l'intérêt forestier, si important et si grave de sa nature, ne se trouve pas engagé dans la question. Il ne s'agit plus d'éviter autant de procès, et de préserver les forêts de l'état en faisant cesser, quant à leurs limites, une incertitude fâcheuse et qui amène des inconvéniens de plus d'un genre.

« D'un autre côté, les usurpations commises hors du sol forestier portent sur des terrains de nature très diverse, et une autorisation générale présente plus de difficultés.

« Il a paru impossible à votre commission de ne pas limiter cette autorisation, en déterminant une contenance au delà de laquelle la faculté de concéder ne sera pas permise. Donner, sur ce second point, une autorisation sans limites, serait l'étendre au domaine de l'état tout entier.

« Sans doute, elle serait limitée par l'objet même de la loi, qui ne comprend et ne peut comprendre que les terrains dont la propriété est litigieuse et dont l'état n'est pas en possession; mais le point de savoir si ces circonstances existent bien réellement est lui-même susceptible de difficulté. Il pourrait y avoir, sur ce point même et par la force des choses, une sorte d'arbitraire. »

Dans de telles circonstances, la commission a pensé qu'il était convenable, quant aux terrains usurpés hors du sol forestier, de limiter aux terrains qui n'excéderaient pas 15 hectares la faculté accordée au gouvernement; les chambres ont été plus sévères encore, puisqu'elles ont adopté, pour cette espèce de concessions, le chiffre de 5 hectares.

En statuant ainsi, il ne leur a pas échappé qu'un nombre assez considérable des terrains que l'administration avait eus en vue ne pourraient profiter du bénéfice de la loi. Mais elles ont considéré, d'une part, que le gouvernement pourrait, quant à ces terrains, obtenir l'autorisation de traiter, en présentant des lois spéciales pour chaque objet, lois dont la discussion, restreinte à des cas particuliers, permettrait aux chambres de mieux apprécier l'utilité des concessions. D'un autre côté, les chambres ont pensé que beaucoup des terrains dont il s'agit et qui

sortent de la limite posée par la loi, consistent dans des lais de mer, dont la loi du 16 septembre 1807 permet l'aliénation dans des formes spéciales que nous avons déjà fait connaître. (V. p. 98.)

4° — En accordant au gouvernement la faculté de concession dans les limites qui viennent d'être établies, pour les terrains usurpés sur les rives des forêts domaniales ou sur d'autres parties du domaine, la loi a mis encore une restriction à l'exercice de cette faculté, c'est que la concession ne peut être faite qu'*en faveur des détenteurs mêmes* des terrains usurpés. « Concéder à des tiers les terrains usurpés, serait ouvrir la porte à des spéculations qui iraient directement contre le but que s'est proposé la loi, et qui produiraient parmi les populations, et avec une plus grande intensité sans doute, la perturbation que nous sommes jaloux d'éviter. » (*Rapport précité.*)

5°— Enfin, pour préserver l'exécution de cette loi des abus qui pourraient s'y glisser, on a voulu mettre les chambres en état de surveiller cette exécution. Dans ce but, il a été disposé que le gouvernement leur présenterait annuellement un état des concessions faites par lui. Cet état doit indiquer les noms et domiciles des concessionnaires, la contenance approximative des terrains concédés, leur prix d'estimation et le prix moyennant lequel les concessions auraient été faites. (Loi du 20 mai 1836, art. 3.)

Au surplus, le législateur a laissé le gouvernement libre de régler les conditions des concessions. (Loi du 20 mai 1836, art. 1er). « Astreindre à des condi-

tions déterminées d'avance, et nécessairement générales, la faculté de transiger dans des cas spéciaux et divers, serait manifestement enchaîner l'administration à la lettre d'une loi qui, ne pouvant prévoir les différentes espèces, ne pourrait tenir aucun compte de leurs exigences, et deviendrait, dans l'application, un obstacle plutôt qu'une facilité. » (*Même rapport.*)

—En résumé, les concessions domaniales se font par la législature, ou par l'administration en vertu d'une délégation de la loi. — Quelquefois, les pouvoirs de l'administration sont limités seulement quant au genre d'objets à concéder ; elle règle à son gré les conditions de la concession ; elle choisit les concessionnaires ; il n'y a aucun terme assigné à l'exercice de son droit : c'est ce qui a lieu pour les marais, les mines et les prises d'eau. — Quelquefois, il n'y a pas de limites quant à la nature des objets à concéder, ni quant à la durée du droit de concession ; mais l'administration ne peut aliéner qu'en faveur de certaines personnes, et à titre onéreux : c'est ainsi qu'elle peut toujours concéder aux départemens et aux communes, sur expertise contradictoire, toute espèce d'immeubles pour cause d'utilité publique. — Dans d'autres cas, les pouvoirs de l'administration, illimités quant à la durée, sont restreints quant aux objets à concéder et quant aux concessionnaires: telles sont les concessions autorisées par les lois de septembre 1807 et juillet 1833 pour les terrains abandonnés par suite d'alignemens de la voie publique et pour les terrains acquis à l'occasion de travaux publics, mais non employés. — Enfin, dans d'autres cas encore, les pou-

V. loi du 24 mai 1842, relative aux portions de voies royales abandonnées.

Ord. du 1843, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet de Seine et Marne (affaire Parent-Duchâtelet c. l'Etat)

Ordre du 15 février 1845. (B. n° 1192. p. 402. contenant une application de la loi du 24 mai 1842. (B. n° 1192. p. 402.)

voirs de l'administration sont restreints tout à la fois quant à leur durée, quant à la nature des objets et quant aux concessionnaires : c'est le cas de la loi du 20 mai 1836.

Voyons ce qui concerne le troisième mode principal d'aliénation du domaine de l'état.

75. — L'échange est une véritable aliénation ; le législateur qui voulait, pour les ventes, l'autorisation législative devait aussi l'exiger pour les échanges. Ainsi fit l'assemblée constituante, par la loi des 22 novembre — 1er décembre 1790, art. 8 et 10 ; et cette règle a été scrupuleusement maintenue et observée. Il suffit d'ouvrir le Bulletin des lois pour se convaincre que, depuis lors, les échanges de biens domaniaux ont toujours eu lieu en vertu d'une loi.

— Il est procédé à une instruction administrative, pour mettre la législature en état de prononcer, en connaissance de cause, sur les propositions d'échange qui peuvent lui être soumises. Les règles de cette instruction sont tracées dans une ordonnance royale du 12 décembre 1827, dont les dispositions ont été puisées, comme on peut facilement le reconnaître, dans le décret du 11 juillet 1812, relatif au domaine de la couronne. (V. page 124.)

D'abord, le ministre des finances doit intervenir, pour voir s'il y a lieu de donner suite aux demandes d'échange.

En conséquence, toute demande de ce genre doit lui être adressée, avec les titres de propriété et une déclaration authentique des charges, servitudes et hypothèques dont est grevé l'immeuble ot-

fert en échange. (Ordonnance royale du 12 décembre 1827, art. 1er).

Si le ministre juge qu'il y a lieu de donner suite à la demande, il la communique, avec les pièces annexées, au préfet du département de la situation du bien à échanger.

Après avoir consulté les agens de l'administration des domaines, et, en outre, dans le cas où il s'agirait de bois, les agens de l'administration des forêts, le préfet donne son avis sur la convenance et l'utilité de l'échange.

Si l'immeuble offert en échange et celui demandé en contre-échange sont situés dans des départemens différens, les préfets des départemens de la situation des biens sont consultés, afin qu'après avoir pris l'avis des agens ci-dessus indiqués, ils fassent connaître la valeur approximative, la contenance et l'état de conservation de l'immeuble situé dans leur département respectif; le préfet du département de la situation de l'immeuble appartenant à l'état doit donner, en outre, des renseignemens sur les avantages ou les inconvéniens de son aliénation.

Ces réponses et ces pièces doivent être communiquées, avec les titres de propriété du demandeur, à l'administration des domaines, et, s'il y a lieu, à l'administration des forêts. Les conseils d'administration de ces deux branches de nos services publics donnent leur avis, auquel les directeurs de chaque administration peuvent joindre les observations qu'ils jugent convenables.

Le tout est transmis au ministre des finances,

pour qu'il puisse reconnaître si l'échange demandé est utile à l'état. (Ibid., art. 2 et 6.)

Si le ministre reconnaît l'utilité, il prescrit au préfet de faire procéder à l'estimation des biens.

Cette estimation doit avoir lieu de la manière suivante.

D'abord, trois experts sont nommés : un par le préfet du département, sur la proposition qui lui en est faite par le directeur des domaines ; un par le propriétaire des biens offerts en échange ; un par le président du tribunal de la situation des biens, à qui requête doit être présentée, à cet effet, par le directeur des domaines ; et, dans le cas où les immeubles à échanger seraient situés dans le ressort de deux ou plusieurs tribunaux différens, par le président du tribunal du lieu où se trouve l'immeuble appartenant au domaine ou du moins sa plus forte partie.

Lorsqu'il s'agit de bois, de forêts ou de terrains enclavés dans les bois et forêts, le conservateur de l'arrondissement doit indiquer au directeur des domaines trois préposés de l'administration des forêts, parmi lesquels ce directeur choisit l'expert dont il doit soumettre la nomination à l'approbation du préfet.

Les experts, après avoir prêté serment, en la forme accoutumée, devant le tribunal civil ou devant un juge délégué, doivent visiter et estimer les immeubles dont l'échange est proposé, et en constater la valeur, en ayant égard aux charges réelles et servitudes dont ils seraient grevés.

Lorsqu'il s'agit d'échange de bois, les experts doivent mentionner :

1° La contenance des bois ;

2° L'évaluation du fonds ;

3° L'évaluation de la superficie, en distinguant le taillis de la vieille écorce, et mentionnant les claires-voies, s'il y en a ;

4° L'indication des rivières flottables et navigables qui servent aux débouchés, et des villes et usines à la consommation desquelles les bois sont employés.

Les experts doivent constater les résultats de leurs opérations par un procès-verbal, qu'ils affirment devant le juge de paix du canton de la situation des biens ou de leur plus forte partie. (Ibid., art. 3 et 4.)

Cette expertise est un renseignement qu'il faut discuter et apprécier.

Les procès-verbaux sont remis au préfet, et par lui communiqués au directeur des domaines, et au conservateur des forêts de la localité, s'il s'agit de bois ou de terrains enclavés dans les bois et forêts de l'état ; il les adresse ensuite, avec les observations de ces fonctionnaires et son propre avis, au ministre des finances.

Le tout doit être examiné :

1° En conseil d'administration des domaines, et, en outre, si la nature des immeubles le demande, en conseil d'administration des forêts ;

2° Par le comité des finances du conseil d'état. (Ibid. art. 5 et 6.)

Le ministre des finances peut, d'après ces délibérations, demander au roi, et S. M. accorder l'autorisation de passer acte avec l'échangiste, le-

quel, dans tous les cas, ne peut entrer en jouissance que quand la loi d'échange a été rendue. (Ibid. art. 6 *in fine*.)

On trouve, au Bulletin officiel, des ordonnances royales rendues pour l'admission provisoire d'échanges (1).

L'administration, en agissant ainsi, a sans doute eu la louable intention de provoquer la discussion publique sur l'échange projeté, et de garantir les droits de l'état ; mais il nous semble que le mode adopté est peu convenable. En effet, il peut arriver que les chambres législatives ne permettent point l'échange, et cependant on n'en verra pas moins figurer l'ordonnance au Bulletin, bien qu'en définitive ce soit un acte sans valeur. Ne pourrait-on pas arriver au but qu'on se propose par la publicité, en faisant insérer officiellement dans *le Moniteur*, dont les autres journaux reproduisent les annonces, que le ministre des finances est provisoirement autorisé, par le roi, à passer un contrat d'échange pour tel et tel immeuble ? On emploie ce mode de publicité dans quelques matières administratives, et on en paraît généralement satisfait.

Au surplus, le contrat d'échange doit :

Déterminer la soulte à payer, en cas d'inégalité dans la valeur des immeubles échangés ;

Contenir la désignation de la nature, de la consistance et de la situation de ces immeubles, avec

(1) Voir entre autres l'ordonnance royale du 1er décembre 1834, qui autorise le préfet de la Seine à passer, au nom de l'état, un contrat d'échange avec le sieur Doineau, à Paris.

énonciation des charges et servitudes dont ils seraient grevés;

Relater les titres de propriété, les actes qui constatent la libération du prix, enfin les procès-verbaux d'estimation, lesquels y demeurent annexés.

Il peut être stipulé, si la partie intéressée le requiert, que l'acte d'échange demeurera comme non avenu, si la loi approbative de l'échange n'intervient pas dans un délai convenu.

Le contrat d'échange doit être enregistré et transcrit; l'enregistrement est fait *gratis*, conformément à l'article 70 de la loi du 22 frimaire an 7. Il ne doit être payé, pour la transcription, que le salaire du conservateur.

La soulte est régie, quant au droit proportionnel d'enregistrement dont elle est passible, par les lois relatives aux aliénations ordinaires des biens de l'état. (Ibid. art. 7 et 8.)

L'administration des domaines doit faire ses diligences pour remplir les formalités établies par l'article 2194 du Code civil, par les avis du conseil d'état des 9 mai 1807 et 5 mai 1812, et par l'article 854 du Code de procédure civile, pour mettre tout créancier ayant, sur les immeubles offerts en échange, une hypothèque non inscrite, en demeure de prendre inscription.

S'il existe des inscriptions sur l'échangiste, il doit être tenu d'en rapporter main-levée et radiation, dans quatre mois du jour de la notification qui lui en est faite par l'administration des domaines, s'il ne lui a pas été accordé un plus long délai par l'acte d'échange : faute par lui de rapporter ces main-le-

vée et radiation pleines et entières, le contrat d'échange est résilié de plein droit.

Le projet de loi relatif à l'échange ne doit être présenté aux chambres qu'autant que les main-levée et radiation des inscriptions existant au jour du contrat ont été rapportées, et qu'il n'est point survenu d'inscription dans l'intervalle. (Ibid., art. 9, 10 et 11.)

La loi approbative de l'échange proposé ne fait point obstacle à ce que des tiers revendiquant tout ou partie de la propriété des immeubles échangés puissent se pourvoir, par les voies de droit, devant les tribunaux ordinaires. (Ibid., art. 12.)

La loi doit être transcrite sur la minute et sur les expéditions du contrat d'échange, qui, ainsi que toutes les pièces et titres de propriété à l'appui, doit demeurer déposé aux archives de la préfecture. (Ibid., art. 13.)

Tous les frais auxquels l'échange a donné lieu doivent être supportés par l'échangiste, s'il a été résilié de plein droit dans les cas prévus ci-dessus (art. 7, 10 et 12 de l'ordonnance); mais si l'échange a été sanctionné ou rejeté par la législature, les frais doivent être supportés moitié par l'échangiste et moitié par l'état.

Le droit d'enregistrement des soultes payables à l'état doit toujours être à la charge de l'échangiste. (Ibid., art. 14.)

— Ne doit-on pas considérer comme dérogeant à la loi qui veut que tous les échanges des domaines de l'état aient lieu en vertu d'un acte législatif, l'article 4 de la loi précitée du 20 mai 1836 qui dispose

que « les portions de terrains dépendant d'anciennes routes ou chemins, et devenues inutiles par suite de changement de tracé ou d'ouverture d'une route royale ou départementale, pourront être cédées, sur estimation contradicoire, *à titre d'échange et par voie de compensation de prix*, aux propriétaires des terrains sur lesquels les parties de route neuve devront être exécutées, sauf à soumettre l'acte de cession à l'approbation du ministre des finances, lorsqu'il s'agira de terrains abandonnés par des routes royales? »

Cet article a été ajouté par la chambre des députés, sur la proposition qui a été faite par un de ses membres, dans le cours de la discussion du projet.

Nous avons dit que le gouvernement tenait déjà, de la loi du 16 septembre 1807, la faculté de concéder, sur expertise contradictoire, les terrains abandonnés à des particuliers, au cas où, par les alignemens arrêtés, un propriétaire peut recevoir la faculté de s'avancer sur la voie publique. Mais non seulement la loi de 1807 veut que le propriétaire paie, dans ce cas, la valeur du terrain qui lui est cédé; elle prescrit, en outre, que, « dans la fixation de cette valeur, les experts aient égard à ce que le plus ou moins de profondeur du terrain cédé, la nature de la propriété, le reculement du reste du terrain bâti ou non bâti loin de la nouvelle voie, peuvent ajouter ou diminuer de valeur relative pour le propriétaire. » (V. l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807.)

L'article 4 de la loi du 20 mai 1836 a voulu ac-

corder au gouvernement une nouvelle facilité, en lui donnant le pouvoir de traiter, *par voie d'échange et de compensation de prix*, avec les propriétaires des terrains sur lesquels des parties de route neuve devront être exécutées, et qui se trouvent riverains de terrains délaissés, par suite d'une modification dans le tracé des routes.

On s'était alarmé de voir restreindre ainsi le pouvoir de l'administration en faveur de ces propriétaires. On disait qu'il arrivera souvent que les propriétaires limitrophes des terrains délaissés par suite de la déviation de l'ancien tracé ne seront pas ceux sur le terrain desquels on reportera la route. Cependant l'aliénation pourra intéresser surtout les riverains des portions délaissées, parce qu'il ne serait pas pour eux sans inconvénient de voir ces terrains passer entre les mains de propriétaires qui pourraient en faire une spéculation contre eux.

La commission chargée, par la chambre des pairs, de l'examen préalable du projet de loi, avait été touchée de ces observations; elle avait même un instant songé à amender l'article adopté par la chambre des députés. Mais il a été facile au gouvernement de faire comprendre à la commission que les propriétaires, objets de sa sollicitude, trouvaient la garantie de leurs intérêts dans l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, qui autorise l'aliénation, à prix d'argent, en leur faveur; et que l'article nouveau ne pouvait les comprendre dans ses énonciations, puisqu'il s'agissait d'une aliénation par voie d'échange (1).

(1) Voir le rapport fait à la chambre des pairs, dans la séance du 10 mai 1836, par M. le comte de Germiny.

— Une remarque nous reste à faire. Ce qui a été dit ci-dessus (p. 146 et suiv.), relativement au paiement pour les aliénations faites par la voie de l'adjudication publique, doit s'appliquer aux aliénations auxquelles on donne plus spécialement le nom de concessions, et aux échanges quant aux soultes.

76. — La juridiction administrative a-t-elle aujourd'hui quelques attributions relatives aux aliénations du domaine de l'état?

Plus d'une fois on a prétendu que l'article 4 de la loi du 28 pluviose an 8, qui charge les conseils de préfecture de prononcer sur le contentieux des domaines nationaux, est maintenant sans objet, ou du moins que son application doit être restreinte à ce qu'on appelle plus spécialement les *biens nationaux*, c'est-à-dire, aux biens saisis et vendus par suite des lois révolutionnaires (1). « En effet, dit-on, la compétence de l'autorité administrative, quant au contentieux des domaines nationaux, avait été décrétée uniquement dans un intérêt politique, et la charte de 1814 a détruit cet intérêt. A partir de cette époque, on est donc rentré dans la règle ordinaire, d'après laquelle les actions domaniales doivent être portées devant l'autorité judiciaire. En tout cas, si la compétence de l'autorité administrative avait continué, ce serait seulement pour ce qui concerne les ventes de biens nationaux. Mais les ventes ordinaires du domaine de l'état et toutes les difficultés qui s'y rattachent sont incontestablement du ressort de l'autorité judiciaire. »

(1) V., en ce qui concerne ces biens, *l'appendice au domaine*.

Cette opinion n'a pas prévalu. Il est bien vrai que, par mesure politique, les lois antérieures à la charte de 1814 avaient attribué à la juridiction administrative tout le contentieux des domaines nationaux, même les questions de propriété qui s'élevaient entre l'état et des tiers à l'occasion des ventes nationales, et que, depuis la charte, ces dernières questions ont été renvoyées à l'autorité judiciaire; mais à aucune époque les contestations qui ont pour but de déterminer les effets des ventes domaniales entre l'état et les acquéreurs n'ont été regardées comme du ressort de cette autorité. Toujours, au contraire, on a considéré que ces contestations, qui ne peuvent se vider que par l'interprétation d'actes émanés de l'autorité administrative, doivent être jugées par elle; et jamais, pour le décider ainsi, on ne s'est inquiété de la cause qui avait fait entrer le bien vendu dans le domaine de l'état. Du moment où il s'agissait d'un bien provenant de ce domaine, l'appréciation des effets de l'aliénation a, de tout temps, paru rentrer dans les attributions de l'autorité administrative.

Ces principes ont guidé le conseil d'état sous l'Empire, sous la Restauration et depuis 1830, dans les nombreuses affaires de cette nature sur lesquelles il a été appelé à rendre des décisions.

Ainsi, pour ne parler que des *aliénations par adjudication publique*, lorsqu'en vertu de la loi du 20 mars 1813 l'état a fait vendre par la caisse d'amortissement les biens des communes, le conseil d'état a reconnu que ces aliénations devaient être considérées comme des vente des biens domaniaux;

que, dès lors, l'autorité administrative était chargée de statuer sur les difficultés qui pouvaient s'élever entre l'état et les acquéreurs ; mais que les questions de propriété, élevées par des tiers, rentraient dans les attributions de l'autorité judiciaire. En conséquence il a prononcé, par appel des décisions de conseils de préfecture, sur les contestations entre l'état ou les communes et les acquéreurs, relativement aux effets de l'adjudication (par exemple sur la question de savoir si la vente comprenait tels ou tels objets), toutes les fois que ces questions lui ont été soumises; mais, lorsqu'il s'est agi de statuer sur des revendications formées par des tiers, pour la propriété de tout ou partie des objets vendus, il a renvoyé les parties devant l'autorité judiciaire (1).

Nous avons, ci-dessous, choisi pour exemple une masse de biens dont l'origine non révolutionnaire est

(1) On peut consulter, entre autres arrêts, sur ce point, ceux des 17 janvier 1814, *ministre des finances c. Dehagre;* 13 février 1815, *D'Herbais*, 25 juin 1817, *ministre des finances c. Sauret, et ministre des finances c. Sarrapy;* 24 décembre 1818, *Mazières c. la commune de Laure;* 19 décembre 1819, *Tarlé contre le marquis de Rougé;* 23 février 1820, *Lamy c. la commune de Chêne-Bernard;* 27 décembre 1820, *Roure c. la commune de Châteauneuf Calcernier;* 10 janvier 1821, *Carbonneil c. Pons;* 5 septembre 1821, *ministre des finances c. la commune de Saint-Laurent;* 20 mars 1822, *Béard c. la commune de Pollieu;* 8 mai 1822, *Fonfrède c. la commune d'Anderny; Pauffert et Maguet c. la commune de Pierrecourt; Laura c. la commune de Courrensan; Fagedet c. la commune de Maurens;* l'ordonnance rendue sur un arrêté de conflit pris *par le préfet du Pas-de-Calais;* les arrêts des 26 juin 1822, *Galmiche et consorts c. la commune de Vesoul;* 20 novembre 1822, *commune de Sauvigney c. Blanchot et consorts,* 19 février 1823, *Pujo et Navaille c. Ruiz; Marinpoey contre la commune d'Igon et autres;* 26 mars 1823, *Bermont Devaulx c. la commune de Valbelle;* 18 juin 1823 *Carlier c. les héritiers Ulrich;* 24 février 1825, *veuve Bernard;* 27 juillet 1825, *Spinga c. la commune de Hoste;* 21 juin 1826, *De Laporterie*

incontestable, et qu'on ne peut ranger parmi les biens appelés *nationaux*. Si nous voulions multiplier les citations, il nous serait facile de trouver, dans des arrêts plus récens, la preuve que le conseil d'état persiste dans la doctrine que nous avons établie, savoir, que l'interprétation des actes de vente de tous les biens compris dans le domaine de l'état et l'examen des questions qui se rattachent au paiement du prix, à la libération des acquéreurs et de leurs cautions, appartiennent exclusivement à la juridiction administrative (1).

Mais nous préférons faire remarquer que cette doctrine a reçu la sanction d'une loi récente, portée à

c. l'état, Arnal et consorts; 24 octobre 1827, *veuve Jouy contre la commune de Blaisy-le-Haut;* 17 mai 1827, *commune de Morbier c. Mayet;* 10 décembre 1827, *commune de Lançon c. Rouse;* 3 janvier 1828, *Bellident et Viallard c. la commune d'Ardes;* 6 mars 1828, *Reydor c. la commune de Morbier;* 10 août 1828, *commune de Lunéville c. Keller;* 22 juillet 1829, *commune de Sandemont c. D'haubersart et Sandemont;* 5 août 1829, *Le Merle c. la commune de Viaprès-le-Petit;* 22 novembre 1829, *commune de Sarniguet c. Dargagnon et autres;* 23 décembre 1829, *Blanpignon et consorts c. la commune de Payns;* 5 mai 1830, *Delahaye c. la commune d'Echenay;* 22 octobre 1830, *Levasseur c. la commune de Lannoy-Cuillère;* 31 juillet 1833, *Dorr c. la commune de Flevy;* 31 octobre 1833, *commune de Dourges c. Ruccart;* 30 mai 1834, *ministre de l'intérieur c. Duméril;* 1er août 1834, *Mazet et consorts c. Latreille;* 17 octobre 1834, *commune Dépagny c. Huot.*

(1) Nous indiquerons cependant, comme intervenus dans ces dernières années, indépendamment des décisions mentionnées ci-dessus p. 148 et suivantes :

1° L'ordonnance du 25 mars 1830, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet des Côtes-du-Nord, qui a décidé que si la propriété d'un immeuble vendu par l'état est revendiquée par un tiers, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de statuer sur cette revendication; mais que l'autorité administrative doit prononcer sur la question de restitution du prix et des indemnités que l'acquéreur réclamerait de l'état (affaire le *Lelouarn c. Guy-L'Horset*).

2° L'arrêt du 21 novembre 1834 (*ministre des finances c. Galmiche*

une époque où la juridiction administrative paraissait être vue par les chambres avec assez peu de

et consorts), par lequel la juridiction administrative est déclarée compétente pour juger une contestation entre l'état et des adjudicataires de biens domaniaux, dans laquelle il s'agit de savoir à quelle époque le prix des baux appartient aux acquéreurs. Mais cet arrêt reconnaît la compétence de l'autorité judiciaire, si la question ne peut être résolue d'après les termes de l'acte d'adjudication, et s'il faut recourir à une ventilation des loyers afférens à chaque nature de biens, d'après les usages des lieux et l'interprétation de baux antérieurs.

3° L'arrêt du 29 août 1834, (*Leterme c. le ministre des finances*), d'après lequel un particulier qui se prétend propriétaire d'un immeuble vendu par l'état ne peut être reçu à demander, devant la juridiction administrative, soit la nullité de la vente, soit une indemnité à raison de cette vente, tant que l'autorité judiciaire n'a pas statué en sa faveur, sur la question de propriété qui lui a été renvoyée par un précédent arrêt du conseil.

4° L'arrêt du 13 novembre 1833 (*Musnier de la Converserie c. le ministre des finances*), d'après lequel la caution d'un adjudicataire d'immeubles vendus par l'état, qui devait fournir un cautionnement égal au quart du prix de l'adjudication, ne peut être libérée de ses obligations vis-à-vis du trésor, par cela seul qu'elle prouverait que c'est avec des deniers prêtés par elle que l'acquéreur a payé le premier quart à compte. En effet, le cautionnement n'est limité que quant à la somme et non quant à son application; il a pour objet de garantir l'accomplissement exact et intégral des obligations de l'adjudication. Le paiement fait à compte, avec des deniers empruntés à la caution qui les a fournis comme prêteur, ayant laissé subsister, de la part de l'acquéreur, une obligation supérieure au montant du cautionnement, ne peut avoir pour effet d'éteindre le cautionnement, s'il n'a été stipulé ni donné d'ailleurs à cet égard aucune renonciation, ni main-levée.

La caution ne peut opposer, comme exception à l'exécution de ses obligations vis-à-vis de l'état, la négligence que l'administration aurait apportée dans les poursuites contre le débiteur principal, lorsqu'il est établi qu'immédiatement après l'échéance du terme non payé il a été délivré une contrainte, suivie bientôt d'une saisie mobiliaire, et que ces actes ont été dénoncés à la caution, qui pouvait dès lors se libérer de son obligation, exercer des poursuites contre l'adjudicataire, et, dans tous les cas, faire les actes conservatoires.

5° L'arrêt du 22 juillet 1829 (*ministre de la guerre c. Broux*), qui a déclaré que, quand un terrain faisant partie du domaine militaire a été compris dans une vente nationale, il y a lieu non de poursuivre l'expro-

faveur, et, il faut le dire, appréciée avec peu de justice. En effet, le Code forestier, réglant ce qui concerne les adjudications des coupes dans les bois de l'état, a statué (art. 26) que toutes les contestations qui s'élèveraient au sujet de la validité des surenchères seraient portées devant les conseils de préfecture. D'après l'article 50, l'administration et l'adjudicataire peuvent aussi demander à ces conseils l'annulation des procès-verbaux de réarpentage et de récolement, pour défaut de forme ou fausse énonciation. Il est vrai que quelques personnes ont pensé que ces articles, au lieu de confirmer les pouvoirs exercés par l'autorité administrative quant aux ventes domaniales, les restreignaient au seul point de la validité des surenchères, du réarpentage et du récolement. Mais ce n'est pas ainsi que la question a été généralement envisagée ; et, dans ces dernières années, le conseil d'état a reconnu la compétence de la juridiction administrative, quant aux aliénations forestières, pour des contestations qui ne touchaient ni à la validité des surenchères, ni au récolement.

Ainsi, pour ne citer qu'un exemple (1), un sieur

priation de ce terrain pour cause d'utilité publique devant l'autorité judiciaire, mais de faire annuler, par la juridiction administrative, la vente quant à ce terrain, qui, comme tous les autres objets du domaine public, ne pouvait être aliéné. Il doit être ensuite procédé, entre l'administration des domaines et l'acquéreur, au décompte du prix du terrain dont la vente a été annulée, pour ce prix être restitué à l'acquéreur. Cette doctrine, qui confirme le principe de l'inaliénabilité du domaine public, se trouve d'ailleurs établie dans des arrêts antérieurs : pour les objets dépendans de fortifications, arrêt du 22 décembre 1824, *Olagnier ;* pour des bâtimens militaires, arrêt du 4 février 1824, *Duquesne ;* pour une rue, arrêt du 15 mars 1826, *Bourgoin c. l'état et Bérard.*

(1). Voir d'ailleurs, ci-après n° 126, la jurisprudence administrative des bois et forêts.

Deleau étant devenu, en 1832, acquéreur d'une partie de forêt nationale, et ne trouvant pas dans son lot la contenance annoncée par les affiches et le procès-verbal d'estimation, demanda au ministre des finances le remboursement du prix d'un certain nombre d'hectares. Le ministre opposa que la vente avait eu lieu sans arpentage préalable et sans garantie de mesure. En conséquence il repoussa la demande. Sa décision ayant été déférée au conseil d'état, un arrêt du 12 janvier 1835, s'appuyant sur l'article 4 de la loi du 28 pluviose an 8, a renvoyé le sieur Deleau à se pourvoir devant le conseil de préfecture, s'il se croyait fondé à persister dans sa réclamation. Il est bien entendu que le recours au conseil d'état est de droit.

— La compétence de la juridiction administrative étant ainsi établie, quant aux aliénations du domaine de l'état qui ont lieu par adjudication publique, cette compétence, quant aux *concessions*, ne nous paraît exiger ni démonstration ni discussion ; nous nous bornerons donc à extraire, de la jurisprudence du conseil d'état, les règles qui nous semblent le plus dignes de remarque, tant sur la compétence que sur le fond de cette matière.

Compétence. — 1° Ni l'autorité judiciaire ni même les conseils de préfecture ne sont compétens pour apprécier si, en vertu de lois générales ou spéciales et d'actes du gouvernement postérieurs à ces lois, il a été fait concession de terrains domaniaux à un département. Cette appréciation ne peut être faite que par le conseil d'état (1).

(1) V. l'arrêt du 6 mars 1833, *ministre des finances c. le département de la Dordogne.*

2° L'autorité judiciaire est incompétente pour statuer sur une contestation existant entre l'état et un département qui se prétend propriétaire, en vertu d'un décret impérial, et comme ayant succédé aux droits de la Légion-d'Honneur, d'un immeuble que l'administration des domaines soutient n'avoir pas été concédé. Le conseil d'état seul peut apprécier l'étendue et déterminer les effets du décret (1).

3° Sont aussi du ressort de l'autorité administrative les contestations qui ont pour objet l'interprétation et l'appréciation d'anciennes concessions de biens domaniaux, par exemple, les concessions d'eaux dépendant du domaine public faites pour l'alimentation d'une ville, et spécialement pour la ville de Paris. — Cela doit être ainsi décidé, alors même que la contestation n'est engagée qu'entre un particulier et la ville (2).

4° Mais lorsque les actes administratifs qui ont concédé un immeuble de l'état à un établissement public ne suffisent pas pour décider si un terrain revendiqué par un autre établissement a fait partie de la concession, et alors que la question ne peut être résolue que par l'appréciation d'anciens titres et des moyens de droit commun, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de prononcer (3).

Fond de la matière. — 1° De ce qu'un décret

(1) V. l'ordonnance royale du 6 mai 1836, rendue sur un arrêté de conflit du préfet du Pas-de-Calais.

(2) V. l'ordonnance royale du 23 octobre 1835, rendue sur conflit élevé par le préfet du département de la Seine. — Affaire Delorme.

(3) V. l'arrêt du 14 février 1834, *séminaire d'Evreux c. la fabrique de l'église de Saint-Taurin.*

impérial a mis un immeuble à la disposition du ministre de l'intérieur, pour y former un dépôt de mendicité dont les dépenses devaient être supportées en partie par un département, il ne résulte pas que la propriété de cet édifice ait été concédée au département. Il ne peut être reconnu propriétaire de l'immeuble, alors même qu'il y aurait fait des frais considérables, soit pour le dépôt de mendicité, soit pour d'autres services (1).

2° Le ministre de la guerre n'est pas fondé à revendiquer, comme faisant partie du domaine militaire, une partie de bâtiment qui, à l'époque du décret du 9 avril 1811, était occupée par la préfecture d'un département supprimé postérieurement, mais dont le territoire a été réuni à celui d'un autre département. Le département qui contient les deux circonscriptions doit être regardé comme concessionnaire, alors même que l'administration des domaines ne lui a pas fait formellement la remise de l'immeuble (2).

3° Un département ne peut revendiquer, comme lui ayant été concédés gratuitement par le décret du 9 avril 1811, deux hôtels occupés par la préfecture et les tribunaux, mais qui, à l'époque de ce décret, étaient compris dans l'état des biens formant la dotation de la liste civile impériale (3).

— Quant aux *échanges*, il faut distinguer les

(1) V. l'arrêt du 26 août 1831, *département du Doubs c. le ministre de la guerre.*

(2) V. l'arrêt du conseil du 24 janvier 1834, *département de la Corse c. le ministre de la guerre.*

(3) V. l'arrêt du 19 août 1835, *département de Seine-et-Oise c. le ministre des finances.*

contestations relatives aux formalités qui précèdent la loi d'échange et celles qui s'élèvent sur cette loi.

La jurisprudence du conseil reconnaît que les premières sont de la compétence de l'autorité administrative.

Ainsi, seul, le conseil d'état peut interpréter soit un décret impérial qui avait pour objet d'autoriser un échange entre le domaine de l'état et des biens provenant d'une dotation sur le domaine extraordinaire, soit les ordonnances royales qui en ont été la suite; seul aussi, il peut statuer sur la validité des actes qui ont eu pour but l'exécution de ces décret et ordonnances (1).

Au fond, un échange autorisé par un décret impérial ou une ordonnance royale ne peut devenir définitif qu'autant qu'il a été confirmé par une loi (2). Il en doit être ainsi, alors même que l'échange devait avoir lieu entre l'état et un donataire, et bien que le décret d'autorisation ait été suivi de l'acte d'échange, de son enregistrement, de la transcription, de la purge des hypothèques, et même de la prise de possession, par l'état et le donataire, des immeubles dont l'échange était autorisé. Mais, jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement par le pouvoir législatif sur l'échange autorisé, l'échange provisoire ne peut être attaqué par les parties qui y ont concouru; il subsiste entre elles, avec la même force et les mêmes effets.

Si, parmi les biens objets de l'échange, il en a

(1) V. l'arrêt du 12 juillet 1836, *le prince de Wagram c. le ministre des finances.*

(2) V. l'arrêt précité du 12 juillet 1836, et celui du 6 mars 1835, *le ministre des finances c. le département de la Dordogne.*

été distrait quelques uns pour être rendus par l'état à leur ancien propriétaire, l'échangiste ne peut s'autoriser de cette distraction pour obtenir, soit la restitution du bien cédé par lui, soit une indemnité de compensation.

Mais le ministre des finances ne peut non plus s'autoriser de cette distraction pour considérer comme non avenues les opérations qui ont précédé le décret autorisant l'échange et qui ont servi de base à ce décret, et pour ordonner une nouvelle expertise de tous les biens objets de l'échange. Il doit se borner à prescrire les opérations nécessaires pour apprécier les réparations qui peuvent être dues à l'échangiste, à raison de la distraction qu'il a soufferte dans son lot (1).

Enfin, un particulier est mal fondé dans sa demande en répétition contre l'état des frais d'expertise et autres opérations ayant pour objet de parvenir à l'exécution d'un échange projeté et même ordonné par un acte du chef de l'état, lorsqu'il est établi que ce particulier a fait ces dépenses exclusivement dans son intérêt (2).

— Mais, lorsqu'une loi a autorisé définitivement l'échange d'une portion du domaine de l'état avec une propriété privée, s'il s'élève des difficultés entre l'échangiste et l'administration, tant sur l'exécution des conditions de l'échange que sur la résolution du contrat, c'est l'autorité judiciaire qui doit prononcer sur les contestations. La décision par la-

(1) V. l'arrêt précité du 12 juillet 1836, *le prince de Wagram c. le ministre des finances.*

(2) V. l'arrêt du 19 mai 1835, *Soufflot de Merey.*

quelle le ministre des finances refuse de donner décharge des opérations et des travaux dont l'obligation a été imposée à l'échangiste et déclare que l'annulation de l'échange sera provoquée, ne fait point obstacle à ce que les tribunaux civils soient saisis de la contestation (1).

77.—Il nous reste à exposer les règles concernant les baux des immeubles qui font partie du domaine de l'état.

Une loi des 23—28 octobre - 5 novembre 1790 avait établi (titre II, art. 1er) « que les assemblées administratives et leurs directoires ne pourraient régir, par eux-mêmes ou par des préposés quelconques, aucuns des biens nationaux ; qu'ils seraient tenus de les affermer tous, *même les droits incorporels*, excepté les rentes constituées et celles foncières, créées en argent, de 20 livres et au dessus, lesquelles devaient être perçues par les receveurs de district, chacun dans leur arrondissement. »

Mais la loi des 9-20 mars 1791 statua qu'en principe général les *droits incorporels*, au lieu d'être affermés, seraient perçus, régis et administrés pour le compte de la nation, par les commissaires et régisseurs chargés de la perception des droits d'enregistrement des actes (art. 1er). La mise en ferme de ces droits ne fut permise que pour les *droits incorporels dont la perception serait sujette à de trop grandes difficultés;* encore cela ne pouvait-il avoir lieu ni pour les droits casuels, quelle que fût leur quotité, ni pour les droits fixes, payables en argent, qui seraient de 20 livres et au dessus (art. 6).

(1) V. l'arrêt du 6 novembre 1822, *Rambourg contre le ministre des finances.*

Telle est encore la règle à suivre aujourd'hui.

L'administration doit donc affermer tous les immeubles qui ne sont pas affectés à des services publics; elle doit au contraire n'affermer les droits incorporels que suivant les cas. Mais nous n'avons, quant à présent, à nous occuper que de la mise en ferme des biens immeubles.

— Voici comment l'administration doit effectuer ces baux.

La loi exige d'abord la publicité pour appeler la concurrence.

Les baux doivent être annoncés un mois d'avance, 1° par des publications de 8 jours en 8 jours, à la porte des maisons communes et des églises paroissiales de la situation et à celle des églises les plus voisines, 2° par des affiches, de quinzaine en quinzaine, aux lieux accoutumés.

L'adjudication doit être indiquée pour un jour de marché, avec le lieu et l'heure où elle se fera.

Il y est procédé publiquement devant l'administration départementale ou municipale, à la chaleur des enchères, sauf à la remettre à un autre jour, s'il y a lieu. (Loi des 23—28 octobre-5 novembre 1790, titre II, art. 13.)

Le ministère des notaires n'est nullement nécessaire pour la passation desdits baux.

La minute est signée par les parties qui savent signer, et par les adjudicataires présens, ainsi que par le secrétaire qui signe seul l'expédition (art. 14).

Ces baux sont sujets aux droits d'enregistrement, et ils emportent exécution parée.

Ils sont passés pour 3, 6 ou 9 années.

Lors de la vente, l'acquéreur peut expulser le

fermier ; mais il ne peut le faire, même en offrant de l'indemniser, qu'après l'expiration de la troisième année, ou de la sixième, si la quatrième est commencée, ou de la neuvième, si la septième avait pris son cours : sans que, dans ce cas, les fermiers puissent exiger d'indemnité (art. 15).

Les conditions de l'adjudication sont réglées par le préfet, de concert avec l'administration des domaines, et déposées au secrétariat de la préfecture, et à celui de la municipalité du chef-lieu de la situation des biens, dès le jour de la première publication, pour en être pris communication sans frais, par tous ceux qui le désirent (ibid., art. 16).

Outre les conditions légales et d'usage en chaque lieu, et celles que le préfet croit devoir imposer pour le bien de la chose, les suivantes doivent toujours être expressément stipulées (art. 17).

1° A l'entrée en jouissance, il est procédé, par experts, à la visite des objets affermés, ensemble à l'estimation du bétail et à l'inventaire du mobilier.

Le tout est fait contradictoirement avec le nouveau et l'ancien fermier, ou, s'il n'y en a point d'ancien, avec un commissaire délégué par le préfet.

Les frais de ces opérations sont à la charge du nouveau fermier, sauf recours contre l'ancien, si celui-ci y était assujéti (art. 18).

2° L'adjudicataire ne peut prétendre aucune indemnité ni diminution du prix de son bail, en aucun cas, même pour stérilité, inondations, grêle, gelée ou tous autres cas fortuits (art. 19).

3° Le fermier ou locataire est tenu, outre le prix de son bail, d'acquitter toutes les charges annuelles,

dont il est joint un tableau à celui des conditions.

4° Il est tenu encore de toutes les réparations locatives et de payer les frais d'adjudication.

5° Enfin l'adjudicataire est tenu de fournir une caution solvable, dans la huitaine après l'adjudication, à défaut de quoi il est procédé à un nouveau bail, à sa folle enchère (ibid., art. 20).

Telles sont les règles générales sur cette matière : plus loin et lorsque nous exposerons ce qui concerne les eaux minérales, les droits de pêche, de bacs et bateaux, et de chasse, nous aurons soin de faire connaître les règles spéciales pour l'affermage de ces biens et droits.

78.—Il est peu de questions qui aient été plus agitées et diversement résolues que celle de savoir à qui, de l'autorité judiciaire ou de l'autorité administrative, il appartient de prononcer sur les difficultés qui s'élèvent à l'occasion des *baux* qu'on appelle *administratifs*. Cette dénomination ne comprend pas seulement les baux passés pour les immeubles du domaine de l'état, et pour certains droits tels que les droits de pêche fluviale, les droits de bacs et bateaux et de passage sur les ponts, les droits de chasse dans les forêts nationales ; elle embrasse encore ceux qui se font pour les octrois et les biens des communes et des établissemens publics.

Mais ces derniers sont étrangers à l'objet de ce livre ; et comme nous ne nous occupons, quant à présent, que des immeubles compris dans le domaine de l'état, nous devons nous borner à exposer l'état de la question en ce qui les concerne (1).

(1) Quant aux baux des droits incorporels, il en sera parlé dans cette

Au sortir de la révolution 1789, on pensait généralement que toutes les contestations au sujet des biens régis, administrés et loués par l'état, de quelque nature qu'ils fussent, de quelque origine qu'ils provinssent, rentraient dans le contentieux des domaines nationaux, et, par conséquent, devaient être jugées par les conseils de préfecture, sauf recours au conseil d'état. Cette doctrine avait été adoptée en vue surtout des baux qui avaient pour objet des *biens nationaux*. On craignait d'appeler l'autorité judiciaire à rendre une décision quelconque quant à ces biens. La commission du contentieux, créée par le décret du 11 juin 1806, dans le sein du conseil d'état, partagea d'abord ces idées, quoiqu'on puisse citer quelques décisions qui s'en éloignent. Aussi, dans les premiers temps de l'établissement de cette commission, le conseil déclarait-il d'ordinaire la compétence administrative pour les contestations qui s'élevaient, soit relativement aux baux antérieurs à la main-mise nationale sur les biens des émigrés, des établissemens publics et autres advenus à l'état par suite des mesures révolutionnaires, soit relativement aux biens passés par l'administration depuis le séquestre jusqu'à la vente. Cependant, quant aux premiers, il s'agissait d'actes entièrement privés; mais on pensa que, leur effet se continuant sous l'empire de la saisine nationale, l'accessoire devait suivre le principal. Quant aux seconds, l'autorité qui les passait, la forme dans la-

même section. Quant à ceux qui ont pour objet la perception des droits d'octroi, nous exposerons leurs règles dans la partie de ce livre où nous traiterons des impôts indirects.

quelle ils avaient lieu, induisaient à ne voir en eux que des actes purement administratifs, essentiellement liés au contentieux des domaines nationaux.

Bientôt cette jurisprudence se modifia : le conseil d'état crut que la juridiction des conseils de préfecture en matière de domaines nationaux était exceptionnelle ; que, par cette raison, il fallait la restreindre étroitement aux seuls cas prévus par la loi ; que la loi du 28 pluviose an 8 n'attribue aux conseils de préfecture que le contentieux ressortant de l'interprétation des actes de vente, et n'a point étendu leur compétence à l'interprétation des baux administratifs ; que le motif de la juridiction exceptionnelle était une raison purement politique (le gouvernement ayant voulu prêter force et protection aux ventes nationales) ; que l'annulation ou le maintien des baux ne présentait point les mêmes motifs d'appliquer ce principe, et qu'à mesure que la nécessité de les faire respecter diminuait, il fallait restituer à l'autorité judiciaire les matières qui, par essence, lui appartiennent. D'après ces considérations, on renvoya à cette autorité les contestations relatives à la validité, à l'interprétation et à l'exécution des baux passés, soit avant la saisine nationale, soit depuis.

On décida aussi que, toutes les fois qu'il s'agissait d'expliquer les ambiguités d'une vente nationale, à l'aide des baux qui avaient servi de base à la mise à prix ou d'indication de l'origine des biens, la juridiction administrative ne devait pas en connaître, à moins que les procès-verbaux de vente ou d'estimation ne se référassent formellement et spécialement aux clauses desdits baux.

Vr. Ordre du 25 juin 1826 Mayne de St. Luc. R. p. 296.
du 20 9bre. 1840. Michel — R. p. 397.

Ces principes étant admis pour les baux des immeubles d'origine révolutionnaire, il n'y avait aucun motif pour ne pas en faire application aux baux des autres immeubles compris dans le domaine de l'état.

Aujourd'hui on ne conteste pas que l'acte par lequel l'administration afferme un immeuble, possédé par l'état à titre de propriétaire, et dont il jouit comme un particulier, constitue un contrat privé, quelle que soit d'ailleurs la forme dans laquelle le bail est passé. « Un bail, porte un des arrêts du conseil, simple acte de régie, n'est point un fait de juridiction administrative (1); » par conséquent, les difficultés qui s'élèvent soit entre l'administration et les fermiers, soit à plus forte raison entre les sous-fermiers ou des tiers, relativement à la validité, à l'interprétation, à l'exécution et à la résiliation des baux d'immeubles appartenant à l'état, doivent être portées devant l'autorité judiciaire. Et, de fait, il paraît que c'est à elle que ces contestations sont déférées dans la pratique; car on ne trouve, depuis longues années déjà, dans le recueil des arrêts du conseil d'état, aucune décision sur cette matière. Pour en rencontrer une, il faut remonter à l'année 1823; encore, dans l'espèce, est-ce sur la demande du ministre des finances que l'incompétence de l'autorité administrative a été déclarée (2).

(1) Décret du 9 septembre 1806, rendu sur un arrêté de conflit du conseil de la préfecture de la Dyle, affaire *Gramme c. la veuve Quinard*.

(2) V. l'arrêt du 23 juillet 1823, *veuve Renard c. le ministre des finances*.

Nous devons dire, cependant, que les auteurs, qui ont le plus vivement combattu la compétence de la juridiction administrative pour prononcer sur les contestations relatives aux baux des immeubles appartenant à l'état, reconnaissent cette compétence pour les baux d'une classe spéciale de ces immeubles : les établissemens d'eaux thermales, dont une partie est donnée à ferme (1). Ces auteurs se fondent sur un arrêté consulaire du 3 floréal an 8, relatif à la location et à l'administration des établissemens d'eaux minérales appartenant à l'état. Cet article porte : « Qu'à défaut de paiement du prix du bail ou de l'exécution des clauses y contenues, il pourra être résilié par le conseil de préfecture. » Il y a ici, en effet, une attribution spéciale, faite à l'autorité administrative, par un acte du pouvoir exécutif. Nous ne croyons pas que le conseil d'état ait jamais été appelé à exercer cette attribution. Du moins, nos recherches dans les recueils de ses arrêts ne nous ont fait découvrir aucune décision sur ce point. Il est vrai que les baux pour les établissemens thermaux appartenant à l'état sont bien peu nombreux : trois établissemens seulement sont affermés.

M. le conseiller d'état Tarbé pense que la compétence de l'autorité administrative, quant aux baux, n'est pas restreinte dans des limites aussi étroites. Selon lui, elle s'étend encore aux baux que l'administration des domaines passe, aux termes de la loi du 10 juillet 1791, en présence des officiers du

(1) Voir M. de Cormenin, *Questions de droit administratif*, 3e édition, T. 1er, p. 252.

génie et des intendans militaires pour les herbages des fortifications. « La conservation des formes défensives de la place exige, dit-il, que le fermier ne jouisse qu'en nature d'herbages, et se conforme, dans cette jouissance, aux règles et consignes du service des places. Il est évident que les contestations relatives à ces règles et usages ne sont pas susceptibles d'être renvoyées aux tribunaux (1). »

Le savant auteur applique la même observation aux baux relatifs à la coupe des roseaux dans les fossés des places de guerre, et dans les portions de rivières ou de canaux qui leur servent de fossés, surtout quand le fermier se prétend troublé ou gêné dans sa jouissance par l'application des règles sur le service et la défense des places de guerre. M. Tarbé va même jusqu'à croire que la compétence administrative s'étend aux baux relatifs à l'exercice du droit de pêche, dans les mêmes localités, quoique la loi du 15 avril 1829 ait renvoyé à l'autorité judiciaire, ainsi que nous l'expliquerons ci-après n° 133, les contestations entre l'administration et les adjudicataires des droits de pêche, relativement à l'interprétation et à l'exécution des conditions des baux et adjudications.

Ces opinions de M. Tarbé, quelque fondées qu'elles soient en raison, nous paraissent au moins douteuses, dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence. Nous nous référons, à cet égard, à ce que nous avons dit ci-dessus.

79.—Le produit de ceux des biens du domaine de l'état qui sont affermés est peu considérable. D'après

(1) Dictionnaire des travaux publics, au mot *bail administratif*.

les comptes officiels, il a été, en 1835, de 560,722 fr. 79 c., et il ne s'élève pas toujours aussi haut. Il est vrai que, dans ce chiffre, ne figure point le produit de quelques propriétés domaniales affermées, qui n'est pas recouvré par l'administration des domaines : par exemple, le produit de la portion des immeubles affectés au service des haras, que l'administration chargée de ce service loue comme ne lui étant pas nécessaire et dont elle touche le prix de location, ainsi qu'il sera ci-après expliqué.

L'exiguité du revenu des domaines affermés tient à ce que l'administration qui les régit garde, le moins possible, d'immeubles en la possession de l'état; elle les aliène aussitôt qu'elle peut le faire convenablement.

D'après un document récent, publié par le gouvernement, il est établi que les immeubles du domaine de l'état qui se trouvaient, en 1835, sous la main de l'administration des domaines (sans affectation à un service public, et sans comprendre les bois et forêts), ne se composaient que de 808 articles, évalués à 8,685,570 fr. Ces articles sont principalement des îlots dont l'aliénation ne pourrait avoir lieu, dit-on, quant à présent du moins, sans nuire au service de la navigation ou sans apporter des empêchemens aux projets formés pour l'améliorer. Enfin, il y avait, parmi ces immeubles, quelques bâtimens et terrains dont l'administration se proposait de mettre incessamment la plus grande partie en adjudication.

Il nous reste à parler maintenant des immeubles affectés à des services publics.

ARTICLE 1er.

Des immeubles nationaux affectés à un service public.

SOMMAIRE.

80. — Quels sont ces immeubles.
81. — Garanties contre les abus possibles.
82. — Formalités pour l'affectation.
83. — Formalités spéciales pour la concession de logemens.
84. — Inventaire général de ces immeubles.
85. — Tableau de ces affectations.

80. — Les immeubles affectés, en France, aux services publics présentent une assez grande variété. En effet, ces immeubles ne sont pas seulement des édifices où les fonctionnaires publics viennent remplir leurs fonctions, ou qui sont destinés à leur habitation ou à recevoir des dépôts de matières appartenant à l'état ; il y a encore parmi eux des usines, par exemple des forges, des fonderies, des ateliers de machines pour les services de la guerre et de la marine ; puis des biens ruraux, des terres, des bois, et spécialement des haras et leurs dépendances.

Nous faisons figurer les immeubles affectés à un service public parmi les ressources de l'état, bien que généralement on ne les considère pas ainsi, et que certaines personnes inclinent plutôt à les classer parmi les dépenses publiques. Mais il nous semble qu'on ne saurait contester que ces immeubles tendent à diminuer la somme des dépenses de l'état ; car s'il ne les possédait pas, il serait obligé d'en prendre à location pour les services auxquels ils sont affectés : c'est ce qui a lieu dans plusieurs administrations.

D'ailleurs, parmi les immeubles affectés à un ser-

vice public, il en est qui rapportent des produits d'une importance diverse, qui sont versés dans les caisses de l'état : tels sont, par exemple, les bergeries royales, les haras et dépôts d'étalons, les écoles d'arts et métiers, les écoles vétérinaires, l'imprimerie royale, les bâtimens affectés à l'administration des tabacs, et jusqu'aux archives du royaume et aux deux dépôts de la guerre et de la marine.

Mais, avant de faire connaître ces immeubles, nous devons exposer quelques règles qui leur sont communes.

81. — L'administration, avons-nous dit, est tenue d'affermer tous les immeubles qui ne sont point affectés à des services publics. Il suit de là que l'intérêt financier de l'état demande qu'on évite avec soin d'affecter, à ces services, des immeubles qui ne leur seraient pas nécessaires. Sur ce point, l'abus est facile. Pour le prévenir autant que possible, différentes mesures ont été prises soit par la législature, soit par l'administration elle-même. Ces mesures sont relatives, soit à l'affectation même des immeubles, soit aux logemens qu'on peut y accorder, soit à la tenue d'un état des affectations.

82. — D'abord on a voulu que l'utilité de l'affectation fût bien constatée. Voici les dispositions qui ont été portées pour atteindre ce but.

Une loi du 19 pluviose an 4 ordonna que la commission de l'état des dépenses ordinaires ferait, dans deux jours, un rapport sur le mode d'après lequel les bâtimens et domaines nationaux pourraient être destinés à des établissemens publics, et qu'il serait provisoirement sursis, jusqu'après réglement de ce mode, à tous placemens et déplacemens d'établisse-

mens publics, dans les bâtimens et domaines nationaux, s'ils n'avaient été précédemment autorisés par un acte du corps législatif.

Plus tard, l'arrêté du 13 messidor an 10 disposa que tout édifice national ne pourrait, même sous prétexte d'urgence, être mis à la disposition d'aucun ministre, qu'en exécution d'un arrêté du gouvernement (art. 5). Mais il paraît que, pendant long-temps, cet arrêté n'a point été appliqué, du moins pour l'ordinaire.

Une ordonnance royale du 14 juin 1833 semble annoncer, de la part du gouvernement, l'intention de prévenir les abus qui ont été signalés. Prenant l'arrêté précité pour base, elle dispose que les ordonnances qui ont pour objet d'affecter à un service public un immeuble appartenant à l'état doivent être concertées entre le ministre qui réclame l'affectation et le ministre des finances.

L'avis du ministre des finances doit être toujours visé dans ces ordonnances, qui doivent être contresignées par le ministre du département au service duquel l'immeuble doit être affecté, et insérées au Bulletin des lois (art. 1er).

D'après l'article 2, tous les ministres secrétaires d'état sont chargés de l'exécution de l'ordonnance : et nous devons dire que jusqu'à ce jour ces dispositions paraissent avoir été scrupuleusement observées.

83. — Mais il ne suffisait pas d'avoir pris des mesures pour s'assurer que l'affectation d'un immeuble national à un service public n'aurait lieu qu'autant que son utilité serait constatée ; il fallait empêcher que les immeubles affectés ne fussent détournés de leur véritable destination.

Ainsi on s'est plaint souvent que des logemens étaient concédés, dans ces édifices, à une foule de personnes dont la présence n'y est point exigée par le bien du service, et qui, d'ailleurs, occasionnent continuellement des dépenses pour réparations, ameublement, chauffage, éclairage (1).

Les chambres législatives ont cru devoir chercher à fermer, sur ce point, la porte aux abus.

En conséquence la loi du 23 avril 1833 a statué, article 12 :

Qu'aucun logement ne serait concédé ou maintenu, dans des bâtimens dépendant du domaine de l'état, qu'en vertu d'une ordonnance royale ;

Que, chaque année, un état détaillé des logemens accordés en vertu du paragraphe précédent serait annexé à la loi des dépenses ;

Qu'enfin cet état ne serait pas nominatif, mais qu'il indiquerait la fonction ou le titre pour lesquels le logement aurait été accordé.

En exécution de cette loi, une ordonnance royale du 12 février 1834 a désigné, pour les administrations de l'enregistrement et des domaines, des douanes, des contributions indirectes, des tabacs, des postes, de la loterie, et pour l'administration cen-

(1) Le rapporteur d'une commission de la chambre des députés a donné, sur l'abus des logemens accordés dans les édifices appartenant à l'état, des renseignemens curieux. Il a constaté, entre autres faits, que le nombre des logemens accordés dans les établissemens dépendant du seul ministère des travaux publics, à Paris, était de 341, et se composait de 1,693 pièces : ce qui absorbait à peu près le septième de l'étendue des établissemens. (V. le rapport de M. le comte de Rambuteau, au nom de la commission chargée de l'examen du budget du ministère du commerce et des travaux publics, pour l'exercice 1833, séance de la chambre des députés du 22 février 1833.)

Une ord.ce r.le du 7 Juillet 1844 (B. 1112. n.° 11351. p. 69) spécifie à l'égard des personnes logées dans les bâtimens affectés au service public les frais accessoires de l'habitation, auxquels elles ont à subvenir, et ceux qui sont à la charge de l'État.

Une autre ord.ce r.le du 21 x.bre 1844 (B. 1169 n.° 11,754, p. 35) détermine à l'égard des fonctionnaires et agens du ministère de la marine les conditions accessoires de la concession d'un logement dans les bâtimens de l'État.

trale du ministère des finances, quels sont les fonctionnaires, employés et agens auxquels des logemens sont concédés, et à quel titre ce logement leur est concédé. On trouve souvent aussi, dans ces états, le nombre des pièces dont se compose chaque logement.

Les autres ministres se sont, en général, contentés d'insérer, à la suite de leurs projets de budget, les états des logemens concédés dans leurs départemens respectifs.

84. — On comprend combien il peut être important, pour ceux qui sont appelés soit à surveiller, soit à diriger la gestion de la fortune publique, de connaître quelle est la valeur des immeubles affectés, en France, aux services publics. Il y a long-temps déjà que cette importance avait été sentie.

Ainsi un arrêté du directoire exécutif, à la date du 25 frimaire an 7, avait ordonné la confection d'un état de tous les édifices et domaines nationaux employés au service militaire de terre et de mer. Mais il ne paraît pas que cet arrêté ait été mis à exécution.

Récemment, les chambres législatives ont été plus loin.

En effet, l'article 9 d'une loi du 31 janvier 1833 a disposé que « le gouvernement ferait distribuer aux chambres, pendant la session de 1835, un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'état, tant à Paris que dans les départemens, et qui sont affectées à un service public quelconque. Ce tableau doit contenir la date de l'affectation et l'indication de l'usage auquel chaque propriété est consacrée, ainsi que sa valeur approximative. »

Le 6 octobre 1833, une ordonnance royale a été

renduc, sur le rapport du ministre des finances, pour l'exécution de cet article. D'après cette ordonnance, les fonctionnaires, chefs de service ou agens supérieurs des divers départemens ministériels, ont dû adresser, avant le 1er janvier 1834, à celui des ministères auxquels ils ressortissent, un tableau de toutes les propriétés immobilières appartenant à l'état, qui sont affectées à un service public, dans la circonscription ou le ressort respectivement attribué auxdits fonctionnaires ou chefs de service.

Ce tableau devait contenir :

L'indication de la commune où est située chaque propriété,

La désignation de la nature et de la contenance de chaque propriété et de ses dépendances,

La valeur approximative en capital,

La désignation du service public auquel chaque propriété est affectée,

La date de l'affectation et la désignation de l'acte qui l'a autorisée,

L'indication de l'usage auquel chaque partie de la propriété est actuellement consacrée.

L'administration de l'enregistrement et des domaines était chargée de dresser, sur les tableaux partiels que lui transmettaient les différens ministres, le tableau général prescrit par la loi de 1833. Cependant, la conservation des ouvrages de fortifications et autres établissemens qui forment le domaine militaire est, ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, n° 25, spécialement déléguée aux agens du département de la guerre, tant que ces immeubles conservent leur destination; d'ailleurs les terrains et

ouvrages de fortifications doivent être évalués d'après des bases particulières; il a donc dû être dressé, par le ministre de la guerre, un état particulier de ces terrains et ouvrages, pour être annexé au tableau général. Ce tableau particulier ne devait contenir que l'estimation approximative de la valeur intrinsèque des matériaux et des terrains.

Une ordonnance royale du 20 juillet 1835, considérant « qu'il importe au gouvernement et aux chambres de posséder l'inventaire complet non seulement des propriétés immobilières de l'état affectées à un service public, mais encore de celles qui n'y sont pas affectées, et de connaître les changemens qui surviendront annuellement dans cette partie importante de la fortune publique, » a statué :

« Que les propriétés immobilières appartenant au domaine de l'état, et qui ne sont pas affectées à un service public, seront ajoutées au tableau général, dont la formation a été prescrite par l'article 9 de la loi du 31 janvier 1833 (art. 1er);

« Que les changemens qui surviendraient, chaque année, dans ce tableau général, par addition ou soustraction, seront indiqués dans des tableaux supplémentaires, lesquels seront insérés, par les soins du ministre des finances, au compte général de l'administration des finances (art. 2). »

85. — En exécution des dispositions qui précèdent, le gouvernement a publié et fait distribuer aux chambres, dans le courant de 1836, *l'état des propriétés immobilières* appartenant à l'état. Ce n'est rien moins qu'un volume in-4° de 480 pages; et, sans prétendre que ce travail ne laisse rien à désirer,

on peut dire qu'il a réuni les suffrages de tous les hommes impartiaux et éclairés.

C'est d'après ces documens que nous avons composé le tableau suivant des propriétés affectées à un service public.

Ces propriétés présentent 8,778 articles, d'une valeur approximative de 536,096,774 fr.

Voici leur affectation :

1°—D'abord, *la chambre des pairs* a, pour ses séances, ses bureaux, ses archives, sa bibliothèque, sa galerie de tableaux, le logement du président, du grand référendaire et de divers employés, 7 articles, dont on évalue approximativement le capital à 6,348,393 fr.

2°—*La chambre des députés* n'a d'affecté à son service, parmi les immeubles appartenant à l'état, qu'un seul article, c'est le palais de la chambre, les cours, jardin et dépendances pour les bureaux et logemens d'employés : le tout évalué approximativement, en capital, à 8,450,000 fr.

3° — *Le ministère de la justice et des cultes* comprend, dans ses affectations, 363 articles, évalués approximativement, en capital, à 39,926,373 fr.

Sur ce nombre, 358 articles sont affectés au *service des cultes*, et se composent de palais épiscopaux, grands et petits séminaires, cathédrales, etc., évalués à 33,467,573 fr.

Cinq articles sont spécialement affectés au *ministère de la justice*, savoir :

L'hôtel de la chancellerie et celui du ministère ou des bureaux, moins la direction du personnel, évalués à 3,220,800 fr. ;

Le grand et le petit hôtel Molé, pour le conseil d'état, ses archives et bureaux, évalués à 1,000,000 f.;

Les bâtimens et cours de l'imprimerie royale, dont la valeur approximative est de 1,038,000 fr.;

Enfin, la partie du Palais de justice affectée aux audiences de la cour de cassation, la chambre du conseil, la bibliothèque, les greffes, le vestiaire et les logemens : le tout évalué à 1,200,000 fr.

4° — *Le ministère des affaires étrangères* comprend seulement 3 articles, évalués à 2,951,492 fr., savoir :

L'hôtel de Wagram, affecté aux appartemens du ministre et aux bureaux du ministère, et évalué à 1,132,275 fr.;

L'hôtel, dit *des Archives*, qui est affecté aux archives et au logement de l'employé supérieur auquel la garde en est confiée: cet hôtel est évalué à 972,527 f.;

L'hôtel de la Reynière, pour l'ambassade de Russie, et qui est évalué à 846,690 fr.;

5° — *Le ministère de l'instruction publique* compte 11 articles, évalués à 28,625,343 f., savoir:

Le palais de l'Institut, avec ses dépendances, évalué à 1,358,765 fr.;

Le Collége de France, évalué à 1,700,000 fr.;

Le Muséum d'histoire naturelle et dépendances, évalué à 9,364,250 fr.;

La pépinière du Luxembourg, annexe du Muséum, évaluée à 2,000,000 fr.;

Le jardin botanique, à l'usage de l'école de médecine, évalué à 600,000 fr.;

L'Observatoire de Paris, évalué à 6,000,000 fr.

L'Observatoire de Marseille, évalué à 45,000 fr.;

La bibliothèque Royale de la rue Richelieu, évaluée à 6,707,328 fr.;

La bibliothèque de l'Arsenal, évaluée à 450,000 f.;

La bibliothèque Sainte-Geneviève, évaluée à (mémoire);

L'ancien hôtel de la Vènerie à Versailles, affecté à l'école normale primaire, à une école gratuite de dessin, etc., et évalué à 400,000 fr.

6°. — *Le ministère de l'intérieur* compte 1,776 articles, évalués à 57,578,423 fr., savoir :

— Pour les ponts-et-chaussées 1,676 articles, évalués à 7,820,387 fr.

On aperçoit, tout d'abord, que, dans ce nombre, ne sont pas compris les terrains affectés aux grands ouvrages publics, comme les canaux. Les immeubles dont il est ici question sont les ponts à bascule et les logemens des préposés; les logemens d'éclusiers, de passeurs de bac, de garde-ponts, de receveurs de la navigation, ou de cantonniers; les logemens et bureaux des officiers de port; les dunes ensemencées par l'administration; les pépinières pour replanter les levées des canaux; les magasins d'outils et matériaux; des terrains pour extraction de sable et matériaux; des maisons, des moulins, des prés, des étangs desséchés et non desséchés.

— Pour les maisons centrales de détention, 20 articles évalués à 11,965,521 fr.

— Pour les monumens d'art, 16 articles, portés seulement *pour mémoire*, savoir : la maison Carrée, les Arènes, le temple de Diane et la tour Magne à Nîmes; la colonne élevée en l'honneur de la grande armée à Wimile près Boulogne; le Pan-

théon, à Paris; la Madeleine, l'Arc de Triomphe de l'Etoile, la porte Saint-Denis, la porte Saint-Martin, la colonne de la place Vendôme, le monument de Henri IV sur le terre-plein du Pont-Neuf, le monument de Louis XIII sur la place Royale, le monument de Louis XIV sur la place des Victoires, les douze statues sur la place de la Concorde (1), la fontaine de l'esplanade des Invalides. Il y a, en outre, l'église royale de Saint-Denis, évaluée à 14,293,650 f.

— Pour les édifices se rattachant aux arts, 7 articles évalués à 11,380,305 fr., savoir :

Le théâtre de l'Académie royale de musique, évalué à 3,682,460 fr.

L'édifice servant pour le matériel de l'Opéra, pour le gazomètre et l'école de danse (rue Richer), évalué à 352,000 fr.

Le théâtre Favart ou des Italiens, évalué à 1,000,000 fr.

Un bâtiment situé rue de Louvois, servant pour le matériel et les décorations du théâtre Italien, évalué à 160,000 fr.

Le Conservatoire de musique, évalué à 316,000 fr.

Le théâtre de l'Odéon, évalué à 1,000,000 fr.

L'école royale des Beaux-Arts (à Paris), évaluée à 4,869,845 fr.

— Pour les édifices qui se rattachent à divers services d'instruction, 6 articles évalués à 3,643,001 fr., savoir :

L'hôtel Soubise, à Paris, affecté aux archives du

(1) Depuis la publication du tableau officiel, ces statues ont été livrées à la couronne pour être placées au château de Versailles.

royaume, aux bureaux et au logement du garde général, évalué à 1,000,000 fr.

L'hôtel affecté, à Paris, à l'école des ponts et chaussées, et évalué à 288,900 fr.

L'Institution des sourds et muets, à Paris, évaluée 1,603,000 fr.

L'Institution des sourds et muets à Bordeaux, évaluée à 260,000 fr.

L'Ecole gratuite de dessin et de mathématiques, à Paris, évaluée à 239,820 fr.

L'Académie de peinture et de sculpture à Rome, évaluée à 251,281 fr.

— Pour les lignes télégraphiques, 45 articles comprenant 372 postes télégraphiques et une direction: le tout évalué à 95,590 fr.

— Enfin, pour le logement du ministre, du secrétaire général et des bureaux, deux hôtels situés rue de Grenelle-Saint-Germain, à Paris, et évalués à 1,000,000 fr.

7°. — *Le ministère du commerce* compte 59 articles, évalués à 22,392,182 fr., savoir :

Pour l'hôtel du ministère, un article évalué à 565,000 fr.

Pour les lazarets et dépendances, 17 articles, évalués à 11,573,264 fr.

Pour les bains thermaux et accessoires, 13 articles, tels que bâtimens, cours, jardins et dépendances, évalués à 1,089,700 fr.

Pour les écoles et conservatoires d'arts et métiers, 10 articles, évalués à 2,548,676 fr.

Pour les écoles vétérinaires, 2 articles (à Alfort et à Lyon), évalués à 1,695,000 fr.

Pour les bergeries royales, 2 articles (à Rambouillet et à Perpignan), évalués à 1,032,800 fr.

Pour les haras et dépôts d'étalons, 15 articles, tels que bâtimens, avec cours, jardins, prés, vignes et terres labourables, évalués à 3,887,742 fr.

8°.—*Le ministère de la guerre* comprend 5,199 articles, évalués à 205,441,309 ; mais nous devons avertir que, relativement à un grand nombre d'articles, la valeur n'est pas indiquée dans l'état d'où nous extrayons ces détails ; on y trouve seulement la mention *pour mémoire*. Voici, du reste, comment sont répartis ces divers articles, entre les services dépendant du ministère de la guerre :

Les 24 directions du génie militaire comptent, à elles seules, 4,406 articles, évalués à 150,978,239 fr.

Les écoles militaires de La Flèche et de Saint-Cyr, l'école polytechnique et l'école d'application de Metz, comptent 7 articles, évalués à 2,233,000 fr.

L'hôtel des Invalides à Paris et la succursale d'Avignon comptent 7 articles, évalués à 21,166,115 f. (1).

Le dépôt d'artillerie à Paris est évalué à 700,000 fr.

Les 8 écoles d'artillerie comptent 61 articles, évalués à 2,049,175 fr.

Les 9 établissemens pour manufactures d'armes comptent 18 articles, évalués à 3,772,236 fr.

Les 3 fonderies de Douai, Toulouse et Strasbourg comptent 4 articles, évalués à 606,089 fr.

Les 28 directions d'artillerie comptent 669 articles, évalués à 16,844,345 fr.

L'administration des poudres et salpêtres compte 33 articles, évalués à 3,879,950 fr.

(1) L'hôtel principal, à Paris, est évalué seul à 20,691,595 fr.

Enfin, le ministère, les bureaux de la guerre, le dépôt de la guerre, la bibliothèque, les archives et l'école d'état-major occupent 4 hôtels et l'ancien couvent de Saint-Joseph, c'est-à-dire 5 articles, évalués à 3,212,170 fr.

9° — *Le ministère de la marine* comprend 281 articles, évalués à 125,944,099 fr., savoir :

L'hôtel du ministère de la marine, évalué à 5,700,000 fr.

L'hôtel du dépôt des cartes et plans, évalué à 150,000 fr.

L'hôtel des chartes et archives, à Versailles, 477,000 fr.

Dans les arrondissemens et sous-arrondissemens maritimes, 251 articles, tels qu'arsenaux, hôpitaux, casernes, phares, postes sémaphoriques, vigies, archives, hôtels de préfecture, magasins, logemens des administrateurs de la marine, poudrière, jardins botaniques, bibliothèques, écoles d'hydrographie, observatoires, carrières, bagnes, jardins, prés et terres, etc., évalués à 113,243,123 fr.

Les forges de la Chaussade, comprenant 4 articles, évalués à 3,619,693 fr.

Les fonderies de Nevers, Saint-Gervais et Ruelle, comprenant 17 articles, évalués à 1,730,354 fr.

L'usine d'Indret, pour la fabrication des machines à vapeur, et le chantier des constructions navales, comprenant 6 articles, évalués à 1,023,909 fr.

10° — *Le ministère des finances* comprend 1,078 articles, évalués à 38,439,160 fr., savoir :

Pour l'administration centrale, l'hôtel du minis-

tère des finances, évalué à 11,068,134 fr., et des bâtimens servant de magasin pour les imprimés destinés à l'administration des contributions indirectes, évalués à 363,418 fr.

Pour la direction générale des caisses d'amortissement et des dépôts et consignations, un hôtel, évalué à 659,046 fr.

Pour l'administration de l'enregistrement et des domaines, un hôtel, et en outre une maison servant pour le dépôt du mobilier de l'état à vendre par suite de réforme : les deux articles évalués à 1,530,000 fr.

Pour l'administration des forêts, 441 articles, comprenant des logemens de gardes, et évalués à 1,413,175 fr.

Pour l'administration des douanes, 555 articles, comprenant des logemens pour des employés, des bureaux pour les receveurs, des corps-de-garde, des bureaux de visite et de pesage, des magasins : le tout évalué à 2,143,102 fr.

Pour l'administration des contributions indirectes, 35 articles, comprenant des entrepôts de poudres à feu, des logemens pour les entreposeurs, des corps-de-garde de surveillance, des bureaux de recette pour les droits de navigation, etc. : le tout évalué à 209,748 fr.

Pour l'administration des tabacs, 19 articles, comprenant des édifices pour la manutention des feuilles, la fabrication des tabacs et le logement des employés : le tout évalué à 8,357,500 fr.

Pour l'administration des postes, trois hôtels servant aux bureaux de la direction et au logement

des directeurs à Paris, Bordeaux et Versailles : ces trois articles sont évalués à 3,822,268 fr. (dont 3,717,317 fr. pour le seul hôtel de Paris).

Pour l'administration des monnaies et médailles, 14 articles, dont 13 hôtels des monnaies et usines pour l'affinage par la coupellation : le tout estimé à 7,330,519 fr. (Le seul hôtel de Paris est évalué 5,763,330 fr.)

Pour la cour des comptes, 3 articles destinés aux séances de la cour, au greffe, au parquet, aux archives : le tout évalué 1,282,250 fr. Dans ce chiffre n'est pas comprise la valeur de l'église basse de la Sainte-Chapelle.

Il y avait encore, pour l'administration des loteries, trois maisons ou hôtels à Lyon, Bordeaux et Strasbourg, évalués à 260,000 fr.

— Ainsi, en résumé, les propriétés affectées à un service public, en France, sont distribuées ainsi qu'il suit :

7	A la chambre des pairs, évaluées à	6,348,393 fr.
1	A la chambre des députés, évaluée à	8,450,000 fr.
363	Au ministère de la justice et des cultes, évaluées à . . .	39,926,373 fr.
3	Aux affaires étrangères, évaluées à	2,951,492 fr.
11	A l'instruction publique, évaluées à	28,625,343 fr.
1,776	A l'intérieur, évaluées à . . .	57,578,423 fr.
59	Au commerce, évaluées à . .	22,392,182 fr.
	A reporter	166,282,206 fr.

	Report....	166,282,206 fr.
5,199	A la guerre, évaluées à....	205,441,309 fr.
281	A la marine, évaluées à...	125,944,099 fr.
1,078	Aux finances, évaluées à...	38,439,160 fr.
8,778		536,096,774 fr.

—Nous avons dit (p. 200) que, parmi les immeubles affectés à un service public, il est certains établissemens qui produisent des sommes d'argent, et qu'elles sont versées dans les caisses de l'état ; mais, parmi ces établissemens, quelques uns n'ont une véritable importance que sous le rapport du service auquel ils sont destinés, et d'autres sous celui des richesses mobilières qu'ils renferment. Quant aux premiers, tels que les bergeries royales, les haras et dépôts d'étalons, les écoles vétérinaires et les écoles d'arts et métiers, pour ne pas rompre l'ensemble de la législation domaniale nous en parlerons au chapitre des produits divers. Quant aux seconds, tels que l'imprimerie royale, les archives générales du royaume, les dépôts de la guerre et de la marine, nous exposerons ce qui les concerne en traitant des meubles appartenant à l'état (1).

L'ordre des matières nous conduit à traiter des immeubles qui ne sont pas affectés à un service public.

(1) On peut voir ci-dessus, page 184 et suiv., quelques règles empruntées à la jurisprudence du conseil d'état sur les droits que les départemens, les arrondissemens et les communes peuvent prétendre sur les immeubles affectés à un service public.

ARTICLE II.

Des immeubles nationaux qui ne sont pas affectés à un service public.

SOMMAIRE.

86. — Ce que sont ces biens.

86. — Ces immeubles sont des bâtimens, des maisons, et, parmi les propriétés non bâties, principalement des sources d'eaux minérales, des salines et des mines de sel gemme, puis des bois et forêts.

Quant aux bâtimens et maisons, et même aux biens ruraux autres que les bois et forêts, ils doivent être affermés ou vendus. Les règles établies pour la mise en ferme ou l'aliénation ayant été ci-dessus exposées, nous n'avons à parler ici que des sources d'eaux minérales, des salines et des mines de sel gemme, puis enfin des bois et forêts.

N° 1. — *Des eaux minérales.*

SOMMAIRE.

87. — Sources d'eaux minérales possédées par l'état.
88. — Comment sont administrés ces établissemens.
89. — De leur mise en ferme.
90. — De leur mise en régie.
91. — De l'inspection des eaux minérales.
92. — Du réglement de ces établissemens et des tarifs du prix des eaux.
93. — Produits de ces établissemens.
94. — Jugement des contestations.
95. — Evaluation des établissemens thermaux.

87. — La France possède un grand nombre de sources d'eaux minérales ; mais on n'en compte guère que 300 qui donnent lieu à une entreprise ayant pour objet de livrer ou d'administrer leurs eaux au public. L'état possède six établissemens thermaux *en*

L. du 19 juillet 1845 autorisant le département du Puy de Dôme à emprunter jusqu'à concurrence de 80,000fr pour les travaux d'agrandissement de l'établissement thermal du mont Dore.

toute propriété. Ce sont ceux de Vichy (Allier), de Bourbon-l'Archambault (Allier), de Néris (Allier), de Bourbonne (Haute-Marne), de Provins (Seine-et-Marne) et de Plombières (Vosges). Ce dernier établissement vient de s'accroître par l'acquisition récente des *Bains des dames*, autorisée par l'ordonnance royale du 8 mai 1836.

Il est un autre établissement, celui du Mont-d'Or, dont la propriété n'est bien fixée ni aux mains de l'état ni aux mains du département du Puy-de-Dôme. L'établissement de Saint-Amand était dans la même position ; mais la loi du 2 juillet 1835 l'a cédé au département du Nord, à la charge de pourvoir à l'exécution de tous les travaux de restauration jugés nécessaires, et de supporter tous les frais accessoires auxquels pourrait donner lieu la concession.

88. — Les établissemens d'eaux minérales qui appartiennent à l'état sont administrés par les préfets, sous l'autorité du ministre du commerce. (Arrêté du 3 floréal an 8, ordonnances royales du 18 juin 1823, art. 20, et du 6 avril 1834, art. 2.)

Ces établissemens doivent être mis *en ferme*, à moins que, sur la demande des autorités locales, le ministre du commerce n'ait autorisé leur mise *en régie*. (Ordonnance royale du 18 juin 1823, art. 2.) Il y a en ferme trois établissemens, ceux de Vichy, de Provins et de Plombières.

89. — Quand il est décidé que les eaux minérales seront mises en ferme, il doit être procédé à une adjudication aux enchères.

Le cahier des charges doit contenir le prix des eaux, bains et douches. (Arrêté du 3 floréal an 8,

art. 1er.) Ce cahier des charges est arrêté par le ministre. (Ibid., art. 5.)

La durée du bail doit être de trois années. A défaut de paiement du prix du bail ou de l'exécution des clauses y contenues, le bail peut être résilié par le conseil de préfecture, et réadjugé à la folle enchère du fermier. (Ibid., art. 2.)

Le prix des baux est payable par trimestre et d'avance ; il est versé, à titre de dépôt, dans la caisse des hospices du chef-lieu de préfecture. (Ibid., art. 3.)

Les membres des administrations chargées de la surveillance des eaux minérales, ni les propriétaires d'eaux minérales dans le lieu où se trouvent les sources appartenant à l'état, ne peuvent se rendre adjudicataires de celles-ci. (Ibid., art. 4, ordonnance royale du 18 juin 1823, art. 23.)

90. — En cas de mise en régie, le régisseur doit être nommé par le préfet.

C'est aussi ce fonctionnaire qui nomme les employés et servans attachés au service des eaux minérales, mais après avoir pris l'avis du médecin inspecteur. (Ordonnance royale du 18 juin 1823, art. 24.)

Les mêmes formes sont observées pour la fixation de leur traitement et pour leur révocation. (Ibid., ibid.)

91. — Ces établissemens sont inspectés par des docteurs en médecine ou en chirurgie nommés par le ministre du commerce, de manière qu'il y ait un seul inspecteur par établissement, et qu'un même inspecteur en inspecte plusieurs, lorsque le service le permet. Néanmoins, il peut, si cela est jugé nécessaire, être nommé des inspecteurs-adjoints, à

l'effet de remplacer les inspecteurs titulaires, en cas d'absence, de maladie ou de tout autre empêchement. (Ibid., art. 3.)

L'inspection a pour objet tout ce qui, dans chaque établissement, importe à la santé publique.

Les inspecteurs doivent veiller particulièrement à la conservation des sources, à leur amélioration.

Ils surveillent, dans l'intérieur des établissemens, la distribution des eaux, l'usage qui en est fait par les malades, sans néanmoins pouvoir mettre obstacle à la liberté qu'ont ces derniers de suivre les prescriptions de leurs propres médecins ou chirurgiens, ou même d'être accompagnés par eux, s'ils le demandent. (Ibid., art. 4, 5 et 6.)

L'état accordant un traitement aux inspecteurs, ceux-ci ne peuvent rien exiger des malades dont ils ne dirigent pas le traitement ou auxquels ils ne donnent pas des soins particuliers.

Ils doivent soigner gratuitement les indigens admis dans les hospices dépendant des établissemens thermaux, et sont tenus de les visiter au moins une fois par jour. (Ibid., ibid.)

92. — Les préfets règlent les diverses branches de l'administration de ces établissemens, et même leur ordre intérieur, lorsque l'affluence du public l'exige. (Ibid., art. 8.)

Ces réglemens, après avoir été approuvés par le ministre du commerce, restent affichés dans les établissemens, et sont obligatoires pour tous ceux qui les fréquentent. (Ibid., art. 9.)

Les tarifs du prix des eaux doivent aussi rester affichés. (Ibid., art. 10.) Il ne peut être, sous au-

cun prétexte, exigé ni permis des prix supérieurs à ces tarifs. (Ibid., art. 11.)

Dans le cas où les sources nécessitent des constructions nouvelles, il en est fait un devis estimatif que le préfet adresse au ministre du commerce, lequel en ordonne l'exécution, s'il y a lieu. (Ordonnance du 18 juin 1823, art. 7.)

93. — Les produits des sources d'eaux minérales sont spécialement réservés pour l'entretien, les réparations et améliorations des sources, bains et établissemens, ainsi que pour le paiement des médecins, inspecteurs et autres employés. (Arrêté du 6 nivose an 11, art. 7.) En cas d'excédant, il en est disposé par le ministre du commerce, pour les travaux et recherches nécessaires au perfectionnement de la science des eaux minérales. (Ibid. et arrêté du 3 floréal an 8, art. 3.)

Aux termes de l'article 20 de l'ordonnance royale du 18 juin 1823, le ministre du commerce doit arrêter les budgets et les comptes des établissemens thermaux, et faire imprimer, tous les ans, pour être distribué aux chambres, un tableau général et sommaire de leurs recettes et de leurs dépenses. Doit être aussi imprimé, à la suite de ce tableau, le compte sommaire des subventions portées au budget de l'état pour les établissemens thermaux.

Cette disposition est restée long-temps sans exécution. Dans quelques uns des derniers budgets, on avait trouvé les documens dont elle prescrit la publication. Ils manquent dans celui de 1837.

Mais, d'après un état fourni à la commission de la chambre des députés, chargée de l'examen du

projet de budget pour l'exercice 1837, nous voyons que le produit des six établissemens appartenant à l'état a été, en 1834, de 128,310 fr, 03 cent., savoir : Bourbon-l'Archambault, 3,582 fr., 81 cent.; Néris, 14,754 fr., 08 cent.; Vichy, 28,937 fr., 73 cent.; Bourbonne, 35,068 fr., 85 cent.; Plombières, 45,698 fr., 28 cent.; Provins, 268 fr., 28 cent. Ce produit est loin de suffire aux dépenses. En effet, le budget accorde, en outre, au ministère du commerce, une somme de 80,000 fr. pour les travaux des établissemens thermaux, et si des secours sont accordés sur ce crédit à quelques établissemens particuliers à raison de leur importance, la plus grande partie de la somme est consacrée à des constructions et des réparations qui ont pour but de mettre nos établissemens thermaux en état de soutenir la concurrence avec ceux de l'Allemagne.

94. — S'il s'élève des contestations, entre des communes et l'état, sur la propriété des sources d'eaux minérales, c'est au conseil de préfecture, sauf recours au roi en conseil d'état, qu'il appartient de statuer, le directeur des domaines entendu. Telle est la disposition de l'article 3 de l'arrêté du 6 nivose an 11. Cet article contient une dérogation au principe qui veut que toutes les questions de propriété qui s'élèvent entre l'état et des particuliers ou des établissemens publics soient jugées par l'autorité judiciaire, au moins quand les adversaires de l'état ne prétendent pas tirer leurs droits d'un acte du gouvernement, qu'il s'agit d'interpréter.

Nous rappelons (v. n° 89) que les difficultés qui

s'élèvent entre l'administration et les fermiers pour défaut de paiement des fermages ou inexécution des clauses du bail, doivent être aussi soumises au conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'état.

95. — Le tableau officiel des propriétés immobilières appartenant à l'état évalue, ainsi qu'il suit, les établissemens thermaux dont nous nous occupons.

L'établissement de Bourbonne est évalué, en un seul article, à 225,000 fr.

Celui de Plombières est évalué, en six articles (parmi lesquels ne figurent pas les Bains des dames, récemment acquis), en total à 221,000 fr.

Celui de Provins, qui ne comprend qu'une fontaine monumentale avec un puits dans l'intérieur et un terrain planté, est évalué à 4,000 fr.

L'établissement de Vichy, qui comprend une superficie de 6 hectares 73 ares, en bâtimens, cours, jardins et dépendances, est évalué, en un seul article, à 556,000 fr.

L'établissement de Néris est évalué, en un seul article, à 13,700 fr.

Ce qui forme un total de 1,109,7000 fr. (1).

Quant à l'établissement de Bourbon-l'Archambault et aux fontaines de Saint-Pardoux et de la Trolière à Theneuille, ils ne sont portés au tableau que pour *mémoire*.

(1) Ce chiffre ne comprend pas, comme celui du tableau officiel (v. ci-dessus, p.210), la valeur de l'établissement de Saint-Amand, qui n'appartient plus à l'état.

N° 2. — *Des salines appartenant à l'état.*

SOMMAIRE.

96. — Salines appartenant à l'état; situation; régime successif.
97. — Découverte des mines de sel gemme dans l'est de la France. — Nouvelle mise en ferme — conditions.
98. — Surveillance et autorité de l'administration sur cette exploitation.
99. — Comptabilité de la compagnie exploitante.
100. — Produit des salines.
101. — Evaluation des salines.

96. — Les salines appartenant à l'état sont situées dans les anciennes provinces d'Alsace, de Lorraine et de Franche-Comté, sur le territoire des départemens de la Meurthe, du Bas-Rhin, de la Haute-Saône, du Doubs, et du Jura (1). La plupart sont entre les mains de la nation depuis des siècles : leur exploitation et leurs produits étaient compris autrefois dans les baux de la ferme générale. En 1791, l'administration des finances reprit la direction immédiate de ce service, qu'elle plaça sous la surveillance d'inspecteurs spéciaux, établis sur les lieux : trois années plus tard, il fut confié à une régie simple, sous l'autorité du ministre des finances. En 1797, les trois régisseurs en exercice furent admis à le prendre en ferme, et ils se formèrent ensuite en régie intéressée, à partir de l'année 1800 jusqu'au 1er avril 1806. A cette époque, une nouvelle compagnie avait passé un bail emphytéotique, avec la faculté d'émettre des actions, et sous la condition d'une révision de prix à des époques déterminées.

(1) L'état a aussi, dans ce moment, entre les mains, les salines de Peccais, dans le département du Gard ; mais c'est un débris du domaine extraordinaire, qui doit être aliéné comme tout ce qui est resté de ce domaine, ainsi que nous l'expliquerons dans l'*appendice au domaine*.

97. — Mais la réduction du territoire français par suite de nos revers politiques, la découverte de sources salées dans les états de Bade, de mines de sel gemme en France même, ayant rendu trop difficile, pour la compagnie adjudicataire, l'accomplissement de ses engagemens, le gouvernement s'est vu dans la nécessité de résilier le bail emphytéotique. La législature, par une loi du 6 avril 1825, a autorisé la concession des salines de l'est et des mines de sel gemme qu'on venait de découvrir dans cette même contrée de la France, et qu'on fit entrer dans le domaine de l'état, moyennant une indemnité aux propriétaires de la surface et aux inventeurs. Cette concession dut être faite pour 99 ans, *avec publicité et concurrence, et à titre de régie intéressée*. Une ordonnance royale du 21 août 1825 envoya l'état en possession des mines de sel indiquées par la loi du 6 avril, fixa l'étendue du territoire de la concession à 53,000 776 kilomètres carrés en surface, et statua sur les droits des propriétaires de la superficie et sur ceux des inventeurs.

La découverte des mines de sel gemme, qui s'étendaient non seulement sur les cinq départemens précités, mais encore sur ceux de la Meuse, de la Moselle, du Haut-Rhin, des Vosges et de la Haute-Marne, avaient singulièrement éveillé les espérances des spéculateurs. On pensait que ces mines seraient d'une richesse inépuisable et prodigueraient leurs produits à peu de frais, de manière à en rendre l'écoulement facile et abondant, soit en France, soit à l'étranger, malgré les efforts d'une concurrence moins favorisée.

Dans cette disposition des esprits, une compagnie se présenta, qui accepta l'adjudication, aux conditions suivantes (1) :

1° Paiement aux inventeurs de la mine de sel gemme de Vic, à titre d'indemnité, 2,000,000. fr.;

Remboursement des avances relatives à leurs recherches, 1,075,000. fr. ;

2° Remise, à l'ancienne compagnie, d'une somme de 592,000 fr., à titre d'indemnité, pour valeur de ses améliorations et pour cession de traités considérés comme avantageux;

3° Reprise des sels en magasin, au prix de 13 fr. 67 cent. le quintal métrique ;

Près de 4 millions se trouvèrent ainsi absorbés, dès le début de l'opération.

Les charges permanentes et annuelles consistaient :

1° Dans le prix fixe du bail, s'élevant à 1,800,000 f.;

2° Dans le prix d'un ancien bail, montant à 50,000 fr. ;

3° Dans la contribution foncière afférente aux salines, et montant à 93,485 fr. 26 cent. ;

4° Dans une subvention qui variait de 50 à 60,000 f. pour la part contributive de la compagnie à l'entretien des routes départementales de la Meurthe et de la Moselle ;

5° Dans les droits d'octroi, montant à environ 17,000 fr. ;

6° Dans les frais d'exploitation et d'administration, montant à environ 2,500,000 fr. ;

(1) V. l'ordonnance du 15 septembre 1825 et le cahier des charges y annexé.

L'état devait entrer en partage avec la compagnie, pour 59 centièmes, dans les bénéfices nets de toute nature résultant de l'exploitation.

D'après ce résumé des obligations consenties par la compagnie adjudicataire, on peut apprécier l'étendue de ses espérances. Elles ne tardèrent pas à déchoir.

D'abord, la mine de Vic, qui était en pleine exploitation sous la compagnie des inventeurs, fut inondée, avant même que la compagnie adjudicataire en eût pris possession : ainsi fut anéantie la valeur de travaux qui figuraient, pour plus de 700,000f., dans les remboursemens stipulés au profit des inventeurs. Il fallut ouvrir une nouvelle mine à Dieuze (Meurthe).

Quand cette mine eut été ouverte, après beaucoup de temps et de frais, le sel gemme en nature fut repoussé à l'intérieur par les consommateurs, parce qu'il est moins soluble et moins blanc que les sels raffinés, tandis que de nombreux établissemens se formèrent dans le grand duché de Bade, dans la Hesse et dans le Wurtemberg, pour ce genre d'exploitation. Cet état de choses amena la résiliation des marchés qui existaient avec le grand duché de Bade. Les cantons helvétiques profitèrent de la circonstance, pour demander la résiliation de leurs traités ; on n'obtint la continuation de leur approvisionnement qu'au moyen de sacrifices considérables sur les prix.

Enfin, le ministre de l'intérieur fit autoriser, par une ordonnance royale du 22 décembre 1825, l'exploitation de la saline de Saltzbroun, département

de la Moselle, au centre même du rayon des ventes de la compagnie.

Placée dans cette situation périlleuse, cette compagnie s'est adressée au gouvernement pour réclamer la résiliation de son bail, ou au moins une réduction sur le prix.

Cette demande, appuyée sur des circonstances dont les unes pouvaient être prévues, il est vrai, mais dont d'autres tenaient à des événemens de force majeure qu'il ne pouvait dépendre de la compagnie de prévoir, ou provenaient du fait même du gouvernement, fut renvoyée à l'examen d'une commission composée d'un conseiller d'état, d'un maître des requêtes, d'un conseiller-maître à la cour des comptes, d'un inspecteur-général des finances et d'un chef de service du ministère.

Cette commission repoussa la demande en résiliation, comme se fondant sur une promesse de monopole qu'une décision souveraine semblait avoir mise en doute (1); mais elle reconnut que les circonstances avaient apporté un tel changement dans la position de la compagnie, qu'il devenait de toute justice de modifier les conditions de son bail. Elle considéra surtout que les intérêts de la compagnie et du trésor étaient étroitement liés. En effet, si, par suite de la position où elle avait été mise par des circonstances qui n'étaient point de son fait, la compagnie se trouvait dans la pénible nécessité de ne pouvoir tenir ses engagemens, il était fort à crain-

(1) V. l'arrêt du conseil du 25 février 1829, *Régie des salines de l'Est c. Dethon et Manthey.*

dre que le trésor ne trouvât, dans une nouvelle adjudication, que des conditions très onéreuses, puisqu'elles se ressentiraient de l'état de discrédit où une entreprise de cette importance aurait été jetée dès le moment même de sa naissance : ainsi, pendant près d'un siècle, l'état se trouverait privé d'une partie notable des avantages qu'il avait espérés.

Le ministre des finances partagea les vues de la commission ; en conséquence, il contresigna, le 17 janvier 1830, une ordonnance royale qui statuait :

1° Que le bail serait réduit, pendant 10 ans, à 1,200,000 fr. ;

2° Qu'il serait créé un fonds d'amortissement de 100,000 fr., dont 70,000 fr. applicables aux dépenses temporaires et 30,000 fr. à la reconstitution du capital perdu ;

3° Qu'il serait alloué un intérêt de 4 p. cent aux actionnaires;

4° Que les bénéfices de l'état seraient des deux tiers sur les premiers 300,000 fr, et des trois quarts sur les produits excédant cette somme.

Cet acte du ministre des finances a été amèrement critiqué jusque dans les chambres; mais la législature ayant été appelée à l'examiner, à l'occasion du réglement des comptes de l'exercice 1830, les chambres ont pensé, après un examen et une discussion approfondis, que le ministre avait agi de manière à protéger les vrais intérêts de l'état.

Si les chambres donnent leur approbation au projet de loi qui a été présenté à la chambre des députés le 4 janvier 1837, par le ministre des finances, pour la réduction du prix du sel dans les dix départemens

que comprend la loi du 6 avril 1825, il y aura lieu, ainsi que le ministre le reconnaît lui-même, ou à résilier le bail de la compagnie des salines de l'Est, ou à réduire de nouveau le prix de ce bail.

98.—Au surplus, dans le traité passé en 1826, le gouvernement s'est réservé le droit de faire surveiller, par des agens de son choix, l'accomplissement des clauses du bail, ainsi que toutes les opérations de la compagnie. Il y a, en effet, un personnel de surveillance organisé ; nous le ferons connaître plus tard (1).

Le gouvernement s'est aussi réservé le droit de prescrire à la compagnie les mesures relatives à la forme de ses écritures et à la reddition de ses comptes annuels. En conséquence de cette disposition, une commission fut spécialement chargée d'examiner le compte produit par la compagnie pour l'année 1826, et de présenter ses observations et ses vues d'amélioration, tant sur la comptabilité que sur l'exploitation des salines. De semblables commissions furent formées à l'effet de procéder aux mêmes investigations pour les comptes de 1827, 1828, 1829 et 1830. Ces comptes furent aussi l'objet d'un premier examen, opéré sous la direction du ministère des finances et au vu des pièces justificatives. Cependant le résultat de ces vérifications n'avait pas reçu de sanction officielle, puisque aucun acte ne déterminait par quelle autorité et dans quelle forme les comptes de la compagnie seraient définitivement arrêtés.

(1) En exposant l'organisation de l'administration des contributions indirectes.

99. — Les inconvéniens qui pouvaient résulter de ce régime ont cessé par l'effet de l'ordonnance royale du 16 octobre 1832, aux termes de laquelle la comptabilité de la compagnie, *tant en matières qu'en deniers*, est placée sous la juridiction de la cour des comptes, non seulement à partir de l'année 1832, mais encore pour les années précédentes depuis 1826.

L'article 3 de la même ordonnance prescrit aussi de publier, chaque année, dans le compte général de l'administration des finances, les résultats de l'exploitation, tant en deniers qu'en matières.

Enfin, une décision ministérielle du mois d'octobre 1832 assujétit la compagnie à fournir, à la direction de la comptabilité générale des finances, à dater de 1833, un bordereau mensuel de ses recettes et de ses dépenses en matières et en deniers, appuyé de toutes les pièces justificatives. Cette communication périodique a pour but de faire reposer, sur des écritures authentiques, les contrôles qui sont exercés sur les opérations relatives à l'exploitation des salines.

Ces opérations embrassent le sel fossile, en blocs ou égrugé, et le sel raffiné; puis des produits chimiques, tels que la soude brute, les sels de soude, la soude cristallisée, la soude saucée, la soude incinérée, le fondant vitreux, le sulfate de soude, les eaux mères de soude, le chlorure de chaux, le muriate de manganèse, l'acide muriatique et l'acide sulfurique.

100.—En 1835, les recettes de la régie des salines et mines de sel de l'Est se sont élevées à 6,466,712 fr. 80 c.

Les dépenses, y compris le prix fixe du bail, se sont élevées à 6,085,306 fr. 34 c.

Les bénéfices de l'exploitation, pour ladite année 1835, ont donc été de 381,406 fr. 46 c.— Sur cette somme, le trésor a prélevé deux tiers sur les premiers 300,000 fr. (c'est-à-dire 200,000 fr.), et les trois quarts sur l'excédant (c'est-à-dire 61,000 fr.).

Ainsi les résultats de l'exploitation en 1835 ont été, pour le trésor, un produit de 1,461,054 fr. 85 c., dont 1,200,000 fr. pour le prix fixe du bail.

Les documens officiels, publiés dans le compte général de l'administration des finances, apprennent que, depuis 1826 jusqu'à 1836, les recettes de l'exploitation ont été de 61,561,154 fr. 60 c., et que le trésor a reçu net 13,924,967 fr. 20 c. Il ne faut pas oublier que ces résultats sont ceux des dix premières années de l'entreprise, pendant lesquelles sont survenues des circonstances défavorables de plus d'un genre, dont il est juste de ne plus craindre le retour.

101.—D'après l'état des propriétés immobilières, publié récemment par le gouvernement, on voit que celles de ces propriétés qui se trouvent entre les mains de la régie des salines et mines de sel de l'Est embrassent 59 articles, évalués à 3,795,839 fr.

La saline de Dieuze compte 12 articles (ateliers, magasins, jardins, chantiers, bâtimens d'habitation, etc.), évalués à 1,717,810 fr.

Pour la mine de sel gemme de Vic, il y a 4 articles (bâtimens, hangars, etc.), évalués à 119,300 fr.

Pour la fabrique de produits chimiques, il y a 6 articles (ateliers, appareils, hangars, etc.), évalués à 302,890 fr.

Pour la saline de Salins, il y a 5 articles (bâtimens, magasins, cours, chantiers et jardins), évalués à 178,152 fr.

Pour la saline d'Arc, il y a 12 articles (bâtimens, hangars, chantiers, jardins, etc.), évalués à 1,294,820 fr.

Pour la saline de Montmort, il y a 14 articles (bâtimens, ateliers, bureaux, jardins, entrepôt des houilles, terrains, etc.), évalués à 142,867 fr.

N° 3. — *Bois et forêts.*

SOMMAIRE.

102. — Importance de cette portion du domaine.
103. — Aliénation d'une partie de ces biens.— Mesures prises à cet effet.
104. — Résultats de cette opération.
105. — Administration.— Son organisation.
106. — Service intérieur ou central.
107. — Service extérieur ou des départemens. — Agens divers. — École forestière.
108. — Règles d'administration.—Objet des opérations.
109. — Détermination de l'étendue de la propriété.
110. — Aménagement. — Sa fixation.
111. — Des coupes, de leur adjudication.
112. — De l'exploitation.
113. — Du réarpentage et du récolement.
114. — Produits accessoires.
115. — Des affectations à titre particulier dans les bois de l'état.
116. — Des droits d'usage. —Règles établies par le Code forestier.
117. — Des bois et forêts qui sont possédés, à titre d'apanage ou de majorats, réversibles à l'état.
118. — Des bois et forêts dans lesquels l'état a des droits de propriété indivis avec des particuliers.
119. — Droit de martelage.
120. — Travaux d'endiguage et de fascinage sur le Rhin.
121. — Police et conservation des bois et forêts de l'état.
122. — Contraventions. — Poursuites.
123. — Pénalités et moyens d'exécution.
124. — Étendue du domaine forestier.

125. — Revenu actuel de ce domaine.
126. — Jurisprudence administrative quant aux bois et forêts.

102. — Les bois et forêts forment, nous l'avons dit, la portion la plus importante des immeubles de l'état. Dans le tableau officiel de ces immeubles, la contenance actuelle de cette nature de biens est portée à 1,019,139 hectares 64 ares, et leur valeur à 726,993,456 fr.

103. —Dans les cinq dernières années, cette portion du patrimoine national a subi une diminution considérable. A la suite de la révolution de juillet, nos finances se trouvaient dans un état fâcheux ; il était le résultat des charges que nous avaient léguées l'Empire et la Restauration et des sacrifices occasionnés par la crise nouvelle. Dans la session de 1830, pour ne pas accroître démesurément les contributions extraordinaires, déjà si lourdes, le ministre des finances s'est donc cru obligé de proposer aux chambres d'aliéner une portion des forêts nationales.

A cette époque, notre domaine forestier se composait de plus de 1,100,000 hectares, y compris les bois affectés à la couronne. Le ministre demandait l'aliénation de 300,000 hectares, en cinq ans. Il attendait de cette aliénation une ressource de 200 millions.

Les chambres ont consenti l'aliénation ; mais elles n'ont point adopté le système que le ministre présentait pour l'effectuer. Elles n'ont pas fixé la quantité de bois à aliéner ni l'époque de l'aliénation ; elles se sont bornées à indiquer que cette aliénation aurait lieu jusqu'à concurrence de 4 millions de revenu net, somme équivalente à celle dont la loi du

25 mars 1817 avait doté les établissemens ecclésiastiques. Tel est le dispositif de la loi du 25 mars 1831.

Pour l'exécution de cette loi, l'administration a eu diverses mesures à prendre.

—D'abord elle a réuni, à Paris, les conservateurs de l'administration des forêts en commission, afin de dresser un catalogue des bois qui pouvaient être mis en vente dans tous les départemens. Ce catalogue comprenait d'abord 275,000 hectares, masse de bois plus considérable que celle qui était nécessaire pour opérer l'aliénation autorisée; mais on l'avait admise pour offrir un large choix aux acquéreurs ; elle a depuis été portée à 278,336 hectares, sur la demande de particuliers qui ont fait comprendre dans la nomenclature quelques portions de bois à leur convenance. Toutefois, les désignations spéciales pour l'aliénation n'ont porté que sur 174,982 hectares 55 ares.

—Le ministre s'est ensuite occupé de l'estimation des bois à vendre.

Pour cela, l'administration a fait opérer, sur le terrain et pour chaque bois, l'évaluation du taillis des divers âges, coupe par coupe, et elle a fait dénombrer, mesurer et cuber tous les arbres désignés sous les noms de *baliveaux*, *modernes* et *anciens*. L'estimation du sol a été également faite à part, et ces divers documens rassemblés ont été contrôlés par le rapprochement des coupes vendues depuis un certain nombre d'années, en ayant égard, suivant les circonstances, au nombre d'arbres qui avaient été réservés précédemment dans des vues d'intérêt général, et qui, dans les mains des acquéreurs, de-

vaient accroître pour l'avenir le produit annuel des coupes. L'administration a eu soin aussi de prendre en considération l'abaissement d'âge que les particuliers ne manqueraient pas d'opérer à l'égard des bois dont l'aménagement était porté à une période au dessus de vingt-cinq ans. Elle a pensé enfin que certains bois pourraient être vendus avec la faculté de défrichement, toutes les fois que cette faculté ne pouvait nuire aux intérêts des tiers ou aux intérêts généraux. En un mot, elle a cherché à établir les estimations, non pas précisément d'après les revenus précédemment obtenus, mais, autant que possible, d'après les produits que l'intérêt particulier obtiendrait dans l'avenir.

—Quant au mode de vente, le ministre n'a pas cru devoir admettre celui sur soumission. Il a été remplacé par celui de l'adjudication au rabais. Dans ce cas, la mise à prix s'ouvre sur le double de l'estimation, et l'on descend successivement jusqu'à ce qu'une personne prononce ces mots : *je prends*. A défaut d'adjudication d'après ce mode, on a dû procéder à l'adjudication aux enchères, en prenant pour base de la mise à prix le montant de l'estimation.

— Mais, comment déterminer le revenu net des bois vendus, à imputer en déduction du revenu de 4 millions ?

L'administration l'a réglé d'après le prix des ventes annuelles, pour tous et chacun des bois régulièrement aménagés; et, quant aux bois non aménagés, ou fractions de bois, elle a, pour déterminer le revenu annuel, admis l'hypothèse d'un aménage-

ment qui aurait soumis chaque partie de bois à un ordre de coupes réglées, suivant la nature du sol et de *peuplement*, et d'après la période d'exploitation assignée aux bois de la même localité. L'administration n'a trouvé aucun autre moyen de procéder plus rationnellement pour déterminer un revenu annuel à l'égard de bois qui, ayant été exploités en une ou plusieurs parties, à des périodes inégales, n'ont, par le fait, donné qu'un revenu en masse.

104. — L'opération autorisée par la loi du 25 mars 1831 s'est prolongée pendant les années 1831, 1832, 1833, 1834 et 1835.

En voici les résultats :

Antérieurement au 1er janvier 1835, il avait été aliéné 104,640 hectares 01 are, pour la somme de 100,152,591 fr. Ces bois avaient été évalués à 93,469,966 fr.

Le prix moyen par hectare des bois vendus avait été : en 1831, de 919 fr. ; en 1832, de 828 fr. ; en 1833, de 1,040 fr. ; en 1834, de 1,229 fr.

Dans le cours de 1835, l'état a aliéné 12,140 hectares 32 ares, pour la somme de 14,144,685 f. L'évaluation avait été de 13,502,601 fr. Le prix moyen par hectare a été de 1,190 fr.

Ainsi, en définitive, l'état a vendu, moyennant le prix de 114,297,276 fr., 116,780 hectares 33 ares de bois, dont l'estimation ne s'élevait qu'à 107,032,567 fr. Le produit des adjudications a donc excédé de 7,264,709 fr. le montant de l'estimation.

— Les bois aliénés procuraient à l'état un revenu de 4,140,103 fr.

Mais, par suite de l'aliénation, on a obtenu, sur les frais de surveillance, une économie de 143,620 f.

Enfin, l'impôt foncier ayant dû frapper désormais les bois sortis du domaine de l'état, pour passer aux mains des particuliers, le produit de la contribution foncière s'est augmenté, au profit du trésor, d'un contingent annuel de 261,475 fr. Le trésor doit aussi retirer, de l'aliénation, un accroissement sur le produit des droits de mutation, par les reventes partielles qui ont déjà eu lieu et qui ne peuvent manquer de s'effectuer encore.

— L'administration affirme avoir cherché à faire porter les ventes, de préférence, sur les parcelles de bois isolées et sur les départemens où elle pouvait obtenir les capitaux les plus élevés, en perdant le moins de revenus. Enfin, la faculté de défricher a été souvent accordée aux acquéreurs, et l'on ne doute pas que cette faculté n'ait contribué à faciliter l'aliénation à des prix élevés.

Nous avons cru devoir nous arrêter un peu sur l'exécution de la loi du 25 mars 1831, à cause de l'importance de l'opération et des conséquences qu'on en peut tirer.

Maintenant nous devons faire connaître comment est administré ce qui reste des bois et forêts de l'état.

105. — Nous avons déjà vu que toutes les propriétés de l'état, qui ne sont pas affectées à un service public, doivent être affermées. Les bois et forêts ont toujours été exceptés de cette obligation (1). Il est vrai qu'on pourrait, à la rigueur, les

(1) Il y a pourtant quelques affermages partiels. V. ci-après n° 125.

considérer comme affectés à un service public; c'est, en effet, dans l'intérêt des grandes constructions surtout, que l'état conserve, dans ses mains, ce genre d'immeubles.

L'étendue de cette propriété, la nature des connaissances qu'exige son administration ont fait créer une agence spéciale pour veiller à son entretien, à sa conservation et même à son amélioration.

Voyons quelle est son organisation; nous rechercherons ensuite les règles qui président au service; puis nous ferons connaître, avec quelque détail, quelle est l'étendue des bois et forêts domaniales et enfin quel est leur revenu annuel.

— Cette agence a le titre de *direction-générale des forêts*.

Selon les principes de notre système administratif français, elle se divise en service intérieur ou central et en service extérieur ou des départemens.

106. — *L'administration centrale* a pour chef un *directeur-général* nommé par le roi. (Ordonnances royales du 1er août 1827, art. 2; du 5 janvier 1831, art. 2 et 5; et du 8 juillet 1836.)

Le directeur-général est assisté de trois sous-directeurs, nommés par le ministre des finances, et qui forment, avec lui, *un conseil d'administration*, dont il est le président. (Ord. du 5 janvier 1831, art. 2 et 6.)

Le directeur-général s'est réservé la direction d'un bureau particulier, qui a dans ses attributions l'enregistrement général des dépêches; la tenue des registres du conseil d'administration; la rédaction des décisions du directeur-général; les affaires

qui exigent une prompte décision, la présentation aux places, les nominations et délivrances de commissions, les dépenses et fournitures de bureaux.

Le reste du travail est réparti entre trois divisions.

La première division a, dans ses attributions, le personnel des agens et gardes, la comptabilité et les aliénations.

La deuxième est chargée du matériel.

La troisième est chargée du contentieux.

Les trois sous-directeurs sont placés à la tête des divisions.

—Le bureau particulier et les trois divisions emploient :

Sept chefs et sous-chefs de bureau (à 5,000, 6,000 et 8,000 fr.);

Quarante commis de toutes classes (de 1,000 à 3,500 fr.);

Six huissiers, garçons de bureau et facteurs (à 1,100 fr.).

Le traitement du directeur-général est de 20,000 fr.,

Celui des sous-directeurs de 12,000 fr.

Ainsi, le personnel de l'administration centrale coûte, d'après le budget de 1837, une somme de 191,700 fr., pour 57 agens.

— Quant aux dépenses du matériel, nous ne pouvons en indiquer le chiffre, attendu qu'elles sont comprises, au budget, parmi les dépenses du matériel de l'administration centrale des finances.

—Le directeur-général dirige et surveille, sous les ordres du ministre des finances, et avec l'assistance du conseil d'administration, toutes les opérations relatives au service.

Il correspond seul avec les diverses autorités.

Il a le droit de recevoir et d'ouvrir la correspondance.

Il donne et signe tous les ordres généraux de service.

Il travaille avec le ministre des finances et lui rend compte de tous les résultats de son administration. (Ordonnances royales du 1er aout 1827, art. 4, et du 10 mars 1831.)

— Le conseil d'administration délibère :

Sur les coupes ordinaires de chaque année ;

Sur les coupes des arbres endommagés, ébranchés, morts ou dépérissans ;

Sur le recépage des bois incendiés ou abroutis ;

Sur les extractions de minerai ou de matériaux dans les forêts ;

Sur la concession , dans certaines limites , des terres vagues, à charge de repeuplement ;

Sur toutes les affaires contentieuses ;

Sur le budget général de l'administration forestière ;

Sur la liquidation des pensions, etc., etc.

En un mot, sur tous les actes un peu importans de l'administration forestière. (Voir l'ordonnance du 1er août 1827, art. 7 et 8, et celle du 10 mars 1831, art. 1er.)

Voilà le service central; voyons maintenant *le service extérieur* ou des départemens.

107. — D'abord il faut faire observer que la France est divisée en trente-deux arrondissemens forestiers, ou *conservations forestières*.

On distingue 4 classes de conservations :

Ord.ce r.le du 12 aout 1839 qui dit que le traitement de chaque classe pour les Conservateurs des forêts est attaché aux personnes et non aux résidences.

Ord.ce r.le du 14 9.bre 1839, qui divise en 4 classes les Conservateurs des forêts pour le traitement et laisse au ministre des finances le soin de déterminer le nombre des Conservateurs de chaque classe.

Ord.ce r.le du 8 janvier 1845 qui réduit à trois le nombre de classes des conservateurs des forêts.

Ord.ce r.le du 4 a.bre 1844. (B. 1166. p. 1233) qui délègue diverses attributions aux Conservateurs des forêts.

La 1re classe comprend 5 conservations ; la 2e classe en comprend 9, la 3e classe, 6, et la 4e classe 12. (Ordonnance royale du 9 juillet 1833.)

A la tête de chaque conservation, est un fonctionnaire appelé *conservateur*, nommé par le roi, et qui correspond directement avec l'administration centrale et avec les autorités supérieures des départemens. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 12 et 15.)

Le traitement des conservateurs est fixé comme il suit :

1re classe	9,000 fr.
2e classe	8,000
3e classe et 4e classe	6,000.

Il y a, en outre, des frais de bureau et des frais de tournée. Les traitemens réunis sont portés, au budget de 1837, pour une somme de 225,000 fr. ; les frais de bureau coûtent 20,000 fr. : et les frais de tournée 30,000 fr. : ce qui forme un total de 275,000 fr.

— Les conservations sont subdivisées en *inspections* et *sous-inspections*.

Le ministre des finances détermine le nombre des *inspections et sous-inspections*. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 10.)

On compte aujourd'hui :

75 inspections,
120 sous-inspections.

Les fonctionnaires placés à la tête de ces sous-divisions s'appellent *inspecteurs et sous-inspecteurs;* ils sont nommés par le ministre des finances,

sur la proposition du directeur-général de l'administration. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 12.)

Les traitemens des inspecteurs figurent, au budget de 1837, pour la somme de 300,000 fr., et ceux des sous-inspecteurs pour celle de 307,500 fr.

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance royale du 9 juillet 1833, la 4e classe des conservateurs forestiers doit être supprimée graduellement, c'est-à-dire qu'au fur et à mesure des vacances les conservateurs seront remplacés par des *inspecteurs principaux*, au traitement de 5,500 fr. Il n'y aurait plus alors que 20 arrondissemens forestiers.

—Il y a, dans chaque sous-inspection,

Des gardes-généraux,
Des arpenteurs,
Des gardes à cheval,
Et des gardes à pied.

Enfin, il y a des élèves stagiaires, sortis de l'école forestière de Nancy et placés en application dans les principales inspections.

Ces divers employés sont à la nomination du directeur de l'administration, qui détermine leur nombre et leur résidence, ainsi que les arrondissemens et triages dans lesquels ils doivent exercer leurs fonctions. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 10 et 12.)

On compte aujourd'hui :

440 gardes-généraux,
82 élèves stagiaires,
140 gardes à cheval,
2,950 gardes à pied.

Ad.te R.le du 25 juillet 1844 (B. 112e. p. 320) portant que la direction générale des forêts aura sous ses ordres des gardes généraux adjoints et qu'il ne sera plus nommé de gardes à cheval.

En tout 3,770 agens du service extérieur, non compris les arpenteurs dont le nombre n'est point indiqué au budget.

Parmi les agens du service extérieur, on distingue le service sédentaire et le service actif. Cette distinction est surtout importante quant à la fixation des pensions, dont les conditions sont plus favorables pour le service actif, comme nous l'expliquerons en traitant des pensions, dans la seconde partie de ce livre. Les agens actifs de l'administration des forêts sont les gardes à cheval et les gardes à pied. (V. le tableau annexé à l'ordonnance royale du 12 janvier 1825.)

— *Les arpenteurs* sont chargés de faire, sous les ordres des agens forestiers chefs de service, l'arpentage des coupes ordinaires et extraordinaires, et toutes les opérations de géométrie nécessaires pour les délimitations, aménagemens, partages, échanges et cantonnemens. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 19.)

Les arpenteurs forestiers constatent les délits qu'ils reconnaissent dans le cours de leurs opérations, les déplacemens de bornes et toute dégradation ou altération de limites, et ils doivent remettre aux agens forestiers les procès-verbaux qu'ils ont dressés. (Art. 22.)

Les arpenteurs sont tenus de représenter, à toute réquisition, aux agens forestiers chefs de service, les minutes et expéditions des procès-verbaux, plans et actes quelconques relatifs à leurs travaux.

En cas de cessation de fonctions, les arpenteurs ou leurs héritiers doivent remettre ces actes

à l'agent forestier chef de service, dans le délai de quinze jours. (Art. 23.)

L'administration des forêts possède, sous le titre de *vérificateur-général des arpentages*, un fonctionnaire chargé spécialement de la surveillance des opérations confiées aux arpenteurs.

Le vérificateur-général est nommé par le ministre des finances. (Art. 9.)

Son traitement est de 7,000 fr.

Quant aux arpenteurs, ils n'ont point de traitement fixe; ils sont payés d'après le nombre et la nature des opérations qu'ils effectuent dans l'année.

C'est le ministre des finances qui règle les rétributions pour l'arpentage des coupes.

Pour les autres opérations ordinaires ou extraordinaires, le salaire des arpenteurs est réglé, de gré à gré, entre eux et la direction générale. (Art. 20.)

Ces rétributions et salaires sont compris au budget sous la rubrique *frais d'arpentage et de réarpentage;* mais ces frais, en tant qu'ils se rapportent aux coupes, sont remboursés par les adjudicataires.

— *Les gardes à cheval et les gardes à pied* sont spécialement chargés de faire des visites journalières dans les bois soumis au régime forestier, et de dresser procès-verbal de tous les délits ou contraventions qui y auraient été commis. (Art. 24.)

Les gardes sont autorisés à porter un fusil simple pour leur défense, lorsqu'ils font leurs tournées et visites dans les forêts. (Art. 30.)

Les gardes forestiers résident dans le voisinage des forêts ou triages confiés à leur surveillance. Le lieu de leur résidence est indiqué par le conservateur. (Art. 25.)

Les gardes forestiers doivent tenir un registre d'ordre, qu'ils font coter et parapher par le sous-préfet de l'arrondissement.

Ils y doivent transcrire régulièrement leurs procès-verbaux, par ordre de date. Ils signent cet enregistrement et inscrivent, en marge de chaque procès-verbal, le folio du registre où il se trouve transcrit.

Ils font mention, sur le même registre et dans le même ordre, de toutes les significations et citations dont ils ont été chargés.

Ils y font également mention des chablis et des bois de délit qu'ils ont reconnus, et en doivent donner avis, sans délai, à leur supérieur immédiat.

A chaque mutation, les gardes sont tenus de remettre ce registre à ceux qui leur succèdent. (Art. 26.)

Les gardes à cheval et à pied doivent adresser leur rapport à leur chef immédiat et lui remettre leurs procès-verbaux, revêtus de toutes les formalités prescrites. (Art. 27.)

Indépendamment des fonctions communes aux gardes à cheval et aux gardes à pied, le directeur peut attribuer, aux gardes à cheval, des fonctions de surveillance immédiate sur les gardes à pied.

— Les traitemens des gardes-généraux figurent, au budget de 1837, pour la somme totale de 660,000 francs.

Les traitemens des gardes à cheval figurent, dans le même budget, pour la somme de 140,000 fr.

Les traitemens des gardes à pied, dans le même budget, sont portés pour 924,000 fr.

Dans les budgets antérieurs, on trouvait une somme de 100,000 fr. allouée pour gratifications aux gardes-généraux et aux gardes à cheval et à pied; mais, dans les derniers budgets, notamment dans celui de 1837, la somme accordée est seulement de 75,000 fr., et ces gratifications ne doivent s'appliquer qu'aux gardes à pied.

Il y a, d'ailleurs, au budget, un crédit annuel de 10,000 fr. pour indemnités aux gardes blessés, secours aux veuves, etc.

— Les élèves stagiaires sortent, nous l'avons dit, de l'école forestière de Nancy.

L'idée de cette institution a été empruntée à l'Allemagne, pays renommé pour la science et l'habileté de ses agens forestiers.

L'établissement d'une école forestière en France fut arrêté en principe par une ordonnance royale du 26 août 1824 (art. 8). La première organisation fut réglée par une autre ordonnance du 1er décembre suivant. Le Code forestier a consacré cette institution (art. 3); et l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827 a conservé son organisation sur les bases posées par l'ordonnance du 1er décembre 1824.

L'ordonnance du 1er août 1827 a affecté à l'école de Nancy : 1° Une maison pour servir aux cours des professeurs, à l'établissement d'une bibliothèque et d'un cabinet d'histoire naturelle, et au logement du directeur; 2° un terrain pour les pépinières et cultures forestières, nécessaires à l'instruction des élèves. (Art. 43.)

L'enseignement de cette école a pour objet : l'histoire naturelle dans ses rapports avec les forêts;

Les mathématiques appliquées à la mesure des solides et à la levée des plans ;

La législation et la jurisprudence, tant administrative que judiciaire, en matière forestière ;

L'économie forestière, en ce qui concerne spécialement la culture, l'aménagement et l'exploitation des forêts, et l'éducation des arbres propres aux constructions civiles et navales ;

Le dessin ;

La langue allemande. (Art. 41.)

Le ministre des finances a reçu, de la même ordonnance, le pouvoir de nommer, pour être attachés à l'école royale forestière, trois professeurs, savoir :

Un professeur d'histoire naturelle, un professeur de mathématiques, un professeur d'économie forestière, de législation et de jurisprudence.

Un maître de dessin et un maître d'allemand ont dû d'ailleurs être attachés à l'école royale forestière. (Art. 42.)

Un des trois professeurs devait remplir les fonctions de directeur : on trouve au budget le traitement d'un directeur, indépendamment de celui des cinq professeurs et maîtres.

Le nombre des élèves a été fixé à 24. (Art. 44.)

Voici les formalités et les conditions d'admission, telles qu'elles sont fixées par l'ordonnance précitée.

Les aspirans sont examinés, tant à Paris que dans les départemens, par les examinateurs des écoles royales militaires, dans le même temps et dans les mêmes lieux.

Pour être admis à concourir pour une place d'élève, chaque aspirant doit adresser au directeur de l'administration des forêts :

1° Son acte de naissance, constatant qu'à l'époque du 1er novembre l'aspirant aura 19 ans accomplis, et n'aura pas plus de 22 ans ;

2° Un certificat, signé d'un docteur en médecine ou en chirurgie et dûment légalisé, attestant que l'aspirant est d'une bonne constitution, et qu'il a été vacciné ou qu'il a eu la petite-vérole ;

3° Un certificat en forme, constatant qu'il a terminé son cours d'humanités ;

4° La preuve qu'il possède un revenu annuel de 1200 fr., ou, à défaut, une obligation par laquelle ses parens s'engagent à lui fournir une pension de pareille somme pendant son séjour à l'école forestière, et une pension de 400 fr., depuis le moment où il sortira de l'école jusqu'à l'époque où il sera employé comme garde-général en activité. (Art. 44.)

Les candidats sont examinés sur les objets suivans : 1° l'arithmétique complète et l'exposition du nouveau système métrique ; 2° la géométrie élémentaire et le dessin ; 3° la langue française.

Ils doivent, en outre, traduire, sous les yeux de l'examinateur, un morceau d'un des auteurs latins, poète ou prosateur, qu'on explique en rhétorique.

Les candidats ne sont examinés que sur les objets indiqués par le programme ; mais on doit avoir égard aux connaissances plus étendues qu'ils peuvent posséder, surtout en algèbre, en trigonométrie, en physique et en chimie. (Art. 45.)

Les élèves sont nommés par le ministre des finances, selon le rang d'instruction et de capacité qui a été assigné aux aspirans d'après le résultat des examens.

Ils ont, pendant la durée de leur séjour à l'école, le rang de garde à cheval. (Art. 46.)

Quoique l'école forestière n'ait pas de pensionnat, les élèves ont un uniforme déterminé par l'article 47 de l'ordonnance du 1er août 1827.

Indépendamment de l'instruction qu'ils reçoivent sur les points ci-dessus déterminés, les élèves doivent faire, chaque année, dans les forêts, aux époques indiquées par le directeur de l'administration, et sous la conduite du professeur qu'il a désigné, des excursions qui ont pour but la démonstration et l'application, sur le terrain, des principes qui leur ont été enseignés. (Art. 48.)

A la fin de chaque année, un jury, composé des trois professeurs et présidé par le directeur de l'administration ou par le fonctionnaire qu'il a délégué, doit procéder à l'examen des élèves qui ont complété leurs deux années d'étude. (Art. 49.)

Les élèves qui ont satisfait à l'examen de sortie ont le rang de garde-général, et doivent obtenir, dès qu'ils ont l'âge requis, ou qu'il leur a été accordé par le roi des dispenses d'âge, les premiers emplois vacans dans ce grade. Toutefois, la moitié de ces emplois est expressément réservée pour l'avancement des gardes à cheval en activité. (Art. 50.)

Si les élèves, après avoir terminé leurs cours et fait preuve des connaissances requises, n'ont pas atteint l'âge de 25 ans, ni obtenu des dispenses d'âge, ou s'il n'existe point d'emplois de garde-général vacans, ils jouissent du traitement de garde à cheval, et sont provisoirement employés, soit près de la direction-générale à Paris, soit près des conservateurs

ou des inspecteurs, dans les arrondissemens les plus importans.

Dès qu'ils ont satisfait à la condition d'âge et que des vacances ont lieu, les premiers emplois de garde-général leur sont acquis par préférence aux autres élèves qui auraient postérieurement terminé leur cours. (Art. 51.)

Ceux qui, après leurs deux années d'études révolues, n'ont point fait preuve, devant le jury d'examen, de l'instruction nécessaire pour exercer des fonctions actives, sont admis à suivre le cours pendant une troisième année ; mais si, après cette troisième année, ils sont encore reconnus incapables, ils cessent de faire partie de l'école et de l'administration forestière.

Quant à ceux qui, d'après les comptes rendus au directeur de l'administration des forêts par le directeur de l'école, ne suivent pas exactement les cours, ou dont la conduite a donné lieu à des plaintes graves, il en doit être référé au ministre des finances, qui ordonne, s'il y a lieu, leur radiation du tableau des élèves. (Art. 52.)

Le ministre des finances est chargé de fixer, par un réglement spécial, la division des cours, le classement des élèves, l'ordre et les heures des leçons, la police de l'école et les attributions du directeur. (Art. 53.)

— D'après l'ordonnance du 1er août 1827, il devait être établi, dans les régions de la France les plus boisées, des écoles secondaires destinées à former des sujets pour les emplois de garde.

L'enseignement dans ces écoles devait avoir pour

objet : 1° l'écriture, la grammaire et les quatre premières règles de l'arithmétique ; 2° la connaissance des arbres forestiers et de leurs qualités et usages, et spécialement celle des arbres propres aux constructions civiles et navales ; 3° les semis et plantations ; 4° les principes sur les aménagemens, les estimations et les exploitations ; 5° la connaissance des dispositions législatives et réglementaires qui concernent les fonctions des gardes, la rédaction des procès-verbaux et les formalités dont ils doivent être revêtus ; les citations ; la tenue d'un livre journal, et l'exercice des droits d'usage.

La durée des cours devait être de deux ans. Une ordonnance spéciale devait déterminer les lieux où les écoles secondaires seraient établies, le nombre des élèves, les conditions d'admissibilité et les moyens de pourvoir à l'entretien et à l'enseignement des élèves de ces écoles. (Art. 54, 55 et 56.)

Mais ce projet d'établissement d'écoles forestières secondaires n'a point eu de suite, et il nous semble qu'on doit le regretter. En effet, ce n'est pas seulement le domaine de l'état, mais toute l'agriculture forestière qui gagnerait à ce que de saines notions se répandissent sur une branche de culture si importante et trop peu connue.

—Les dépenses de l'école forestière de Nancy sont évaluées, au budget de 1837, à 44,000 fr., savoir :

Pour le personnel, à 20,000 fr., savoir : traitement du directeur, 7,000 fr. ; du sous-directeur et de quatre professeurs, 11,400 fr.; des trois agens du service intérieur, 1,600 fr.;

Pour le matériel, à 4,000 fr.

—La nature du service des agens et gardes forestiers appelait nécessairement une organisation presque militaire : les gardes ont, dès l'origine, été distribués en brigades. A la révolution de juillet, quand on put craindre les tentatives d'une troisième invasion, et que la France, dans cette crainte, s'occupa de préparer des moyens de défense dont l'énergie pût répondre à celle de l'attaque, on songea à faire, des agens forestiers, des auxiliaires de l'armée de terre.

L'article 1er de l'ordonnance du 27 août 1831 disposa que les agens et gardes royaux et communaux des forêts pourraient être affectés au service militaire, en cas d'invasion du territoire, pendant le temps que les opérations militaires auraient lieu dans le département où ils sont employés, et dans ceux qui lui sont limitrophes.

En conséquence, il dut être établi immédiatement, dans 58 départemens, un contrôle de guerre lequel contrôle devait comprendre les agens et gardes en état de seconder les opérations militaires, comme guides ou éclaireurs. (Art. 2 et 3.)

Ces agens et gardes ont dû être immédiatement organisés par compagnie de 50 à 80 hommes, sous le titre *de compagnies des guides de l'administration des forêts*.

Le nombre des agens et gardes incorporés dans ces compagnies ne put, pour chaque département, dépasser la moitié de ceux qui sont en activité. C'est le préfet qui a fait, sous l'autorisation du ministre chargé de l'administration communale, la désignation des gardes communaux à incorporer; pour

les autres, la désignation a été faite par l'administration des forêts. (Art. 4 et 5.)

Les officiers, sous-officiers et caporaux ont été pris parmi les agens et les gardes forestiers. (Art. 6.)

En cas d'invasion du territoire, une ordonnance royale mettrait les compagnies des guides à la disposition du ministre de la guerre.

Ces compagnies, à dater de leur mise en activité, feraient partie intégrante de l'armée et jouiraient des mêmes droits, honneurs et récompenses que les corps qui la composent. (Art. 8.)

— Revenons au service ordinaire des agens forestiers et au tableau de cette administration dans les temps de calme.

Il faut remplir certaines conditions pour faire partie de l'administration des forêts.

1° Il y a des conditions d'âge.

Nul ne peut exercer un emploi forestier, s'il n'est âgé de 25 ans accomplis : les élèves de l'école forestière de Nancy peuvent seuls obtenir des dispenses. (Code forest., art. 3.)

Nul ne peut être nommé garde forestier, s'il est âgé de plus de 35 ans. (Ordonnance du 15 novembre 1832, art. 1er.)

2° Il y a des conditions de capacité, de noviciat.

Pour être garde forestier, il faut savoir lire et écrire. Les gardes à cheval sont choisis parmi les gardes et gardes brigadiers, ayant au moins deux ans d'exercice. (Ibid., art. 1 et 2.)

Nul ne peut être promu au grade de garde-général, si, préalablement, il n'a fait partie de l'école forestière, ou s'il n'a exercé, pendant deux ans au

moins, les fonctions de garde à cheval. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 13.)

Les nominations à tous les grades supérieurs à celui de garde-général doivent toujours être faites parmi les agens du grade immédiatement inférieur, qui ont au moins 2 ans d'exercice dans ce grade. (Ibid., art. 12.)

3° Il y a des incompatibilités.

Les emplois de l'administration forestière sont incompatibles avec toutes autres fonctions, soit administratives, soit judiciaires. (Cod. for., art. 4.)

Il est interdit aux agens et gardes, sous peine de révocation, de faire le commerce de bois, d'exercer aucune industrie où le bois serait employé comme matière principale, de tenir auberge ou de vendre des boissons en détail. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 31.)

Nul ne peut exercer un emploi forestier dans l'étendue de la conservation où il fait ses approvisionnemens de bois comme propriétaire ou fermier de forges, fourneaux, verreries et autres usines à feu, ou de scieries et autres établissemens destinés au travail des bois. (Ibid., art. 32.)

Les agens forestiers ne peuvent avoir sous leurs ordres leurs parens ou alliés en ligne directe, ni leurs frères ou beaux-frères, oncles ou neveux. (Ibid., art. 33.)

4° Les agens de l'administration forestière ont encore certaines obligations qui leur sont communes; ils ont aussi des immunités.

Les agens et préposés de l'administration forestière ne peuvent entrer en fonctions qu'après avoir

prêté serment devant le tribunal de première instance de leur résidence, et avoir fait enregistrer leur commission et l'acte de prestation de leur serment au greffe des tribunaux dans le ressort desquels ils doivent exercer leurs fonctions. (Cod. for., art. 5.)

Les gardes sont responsables des délits, dégâts, abus et abroutissemens qui ont lieu dans leurs triages; ils sont passibles des amendes et indemnités encourues par les délinquans, lorsqu'ils n'ont pas dûment constaté les délits. (Ibid., art. 6.)

Dans l'exercice de leurs fonctions, tous les agens forestiers, même les arpenteurs, doivent toujours être revêtus de l'uniforme qui leur est assigné par les réglemens, ou des marques distinctives de leur grade. (Ordonnance du 1er août 1827, art. 18 et 34.)

Les agens et gardes ne peuvent, sous aucun prétexte, rien exiger ni recevoir des communes, des établissemens publics et des particuliers, pour les opérations qu'ils ont faites à raison de leurs fonctions. (Ibid., art. 35.)

Enfin, les agens et gardes forestiers ne peuvent employer, dans leurs opérations, que des marteaux dont l'empreinte est déposée au greffe des tribunaux. (Cod. for., art. 7.)

Voyons maintenant les immunités de ces agens.

Les agens et gardes forestiers ont, comme tous les employés du ministère des finances, droit à des pensions sur la caisse centrale des retenues que subventionne l'état; mais ils obtiennent ces pensions plus promptement que certaines classes d'employés.

et elles leur sont assurées, quelle que soit la durée de leur service, lorsqu'ils sont forcés de se retirer par suite de blessures reçues dans l'exercice de leurs fonctions. Leurs femmes, et leurs enfans même, participent à ces faveurs. (Voir l'ordonnance royale du 12 janvier 1825.)

Les agens et gardes forestiers ne peuvent être mis en jugement, à raison de leurs fonctions, qu'après l'autorisation donnée par l'administration centrale, ou par le conseil d'état, en cas de refus de celle-ci. (Constitution du 22 frimairean 8, art. 75, arrêté du 28 pluviose an 11 (1).)

Les agens et préposés forestiers ne peuvent être destitués que par l'autorité même à qui appartient le droit de les nommer, sauf les cas d'urgence où le directeur de l'administration et les conservateurs peuvent les suspendre provisoirement. (Ordonnance royale du 1er août 1827, art. 38.)

Enfin, la loi du 22 mars 1831 exempte les gardes forestiers du service de la garde nationale. (Art. 12, no 4).

(1) D'après les comptes officiels de l'administration de la justice, publiés par le ministre de ce département, l'autorisation demettre en jugement a été demandée, à l'administration, dans les huit années de 1827 à 1834 inclusivement, contre 424 agens de l'administration forestière, savoir : 2 inspecteurs et sous-inspecteurs, 10 gardes généraux, 55 brigadiers et 357 gardes. Sur ce nombre, 284 autorisations ont été accordées. 82 agens ont été renvoyés des poursuites, dans le cours de l'instruction; 105 ont été acquittés. Les prévenus condamnés ont été au nombre de 62, savoir : 2 aux travaux forcés à temps, 6 au carcan, 2 à la dégradation civique, 2 à un emprisonnement d'un an et plus, 25 à un emprisonnement de moins d'un an, et 25 à l'amende. Pour le surplus, les prévenus sont morts dans le cours de l'instruction, ou n'étaient pas encore jugés, lorsque les documens pour le compte de 1834 ont été adressés au ministère de la justice.

Jusqu'à présent les agens et gardes forestiers ne prélèvent aucune part des amendes prononcées par les tribunaux, pour les délits et contraventions.

Mais, en présentant le budget de 1838, le ministre des finances a proposé de leur accorder un tiers des amendes forestières, conformément aux principes suivis pour tous les autres services actifs de l'administration. « Les gardes des bois de l'état, a-t-il dit, sont beaucoup plus mal payés que ceux de la couronne et des particuliers; vous ferez une chose utile au service, en leur assurant des gratifications par un prélèvement sur les amendes. » Du reste, le tiers de cette attribution appartiendrait à la caisse des retraites.

108. — Maintenant que nous avons exposé ce qui a trait au personnel de l'administration forestière, il nous reste à rechercher sur quels objets se portent ses opérations et quelles règles y président.

Pour faire cet exposé en détail, nous aurions besoin d'entrer dans des développemens nombreux; mais heureusement nous possédons, sur cette portion du droit administratif, une codification régulière et complète, dans la loi du 21 mai 1827 et dans l'ordonnance du 1er août de la même année; nous nous bornerons donc à exposer les principes sur ceux des points principaux de cette codification qui concernent les bois et forêts de l'état, les seuls qui doivent nous occuper ici.

Nous essaierons ainsi de faire connaître sommairement les mesures qui ont été prises, soit pour déterminer l'étendue de la propriété de l'état, soit pour sa bonne administration, soit pour la vente

des produits, soit pour la surveillance, soit pour la constatation, la poursuite et la répression des délits et contraventions, soit enfin pour l'exécution des jugemens.

109. — Avant toute opération forestière, il faut déterminer d'une manière certaine l'étendue de la propriété; aussi le Code forestier commence-t-il par statuer *sur la délimitation et le bornage*. L'état se trouvant ici en opposition d'intérêts avec les particuliers, il fallait que chacun fût appelé à faire valoir ses droits. Tous les propriétaires riverains doivent donc être avertis officiellement de l'époque où la délimitation aura lieu. L'avis doit leur être transmis assez long-temps à l'avance pour qu'ils puissent se ménager la faculté de se faire représenter à l'opération, d'y assister ou de s'y faire accompagner par des personnes investies de leur confiance.

Les propriétaires riverains peuvent, comme l'administration, réclamer la délimitation, la séparation des propriétés limitrophes; toutefois, il a paru juste d'autoriser l'état à suspendre le cours d'actions partielles, pourvu qu'il offre d'y faire droit dans un délai déterminé, au moyen d'une délimitation générale de la forêt. Il ne faut pas, en effet, que des instances particulières puissent entraver la marche d'une grande opération souvent propre à les prévenir.

La séparation peut avoir lieu par un *simple bornage*, ou par *des fossés*.

Le bornage a lieu à frais communs.

La partie qui exige des fossés est tenue de les creuser sur son propre terrain, et de supporter tous les frais de cette clôture extraordinaire.

L'autorité judiciaire est appelée à prononcer sur les difficultés auxquelles la délimitation peut donner lieu. (V. Cod. For. art. 8 à 14; ordon. roy. du 1er août 1827, art. 57 à 66.)

110.— Après avoir fixé l'étendue de la propriété, il faut songer à *l'aménager*. Dans le vocabulaire forestier, on appelle *aménagement* l'art de diviser une forêt en coupes successives, et de régler l'étendue ou l'âge des coupes annuelles, de manière à assurer une succession constante de produits, dans le plus grand intérêt de la conservation de la forêt et des revenus.

L'aménagement des bois est, comme on voit, la partie la plus importante peut-être de leur administration; sous ce rapport, il mériterait bien d'être réglé par la loi (et certes on ne pourrait légitimement contester au pouvoir législatif le droit de statuer sur le domaine de l'état); mais, comment déterminer, par des règles générales, l'âge et la division des coupes, le mode d'exploitation, le nombre et le choix des réserves, lorsque toutes ces circonstances dépendent essentiellement de causes qui varient, pour chaque forêt, suivant la nature du sol, son exposition, la qualité et l'essence des arbres, les besoins particuliers ou publics, la proximité ou l'éloignement des lieux de consommation, la destination des produits, les moyens de transport. Il faut donc laisser à l'administration le soin de régler l'aménagement, sous sa responsabilité, à la charge de rendre publiques les dispositions qu'elle aura prises.

Mais des parties de bois réservées pour croître

en futaie, et des quarts de réserve dépendant de bois réunis au domaine de l'état, ne sont souvent assujétis à aucun aménagement, à aucune division de coupes. D'un autre côté, des circonstances diverses, telles que des besoins urgens, des incendies ou des abroutissemens, rendent quelquefois nécessaires des coupes qui sortent de l'aménagement et en dérangent l'ordre. Dans ces cas, s'il convient de laisser à l'autorité qui règle l'aménagement le droit de reconnaître et d'autoriser les exceptions qui peuvent être nécessaires, suivant les circonstances, il faut que cette dérogation se fasse avec publicité, et sous la responsabilité de l'autorité qui l'accorde. (V. C. F. art. 15 et 16 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 67 à 72.)

111.—L'époque des coupes ayant été déterminée par l'aménagement, il s'agit *de procéder à ces coupes*.

Ce point exige des précautions, des dispositions assez nombreuses.

Le produit des coupes étant une des branches les plus importantes du revenu de l'état, il fallait mettre leur adjudication à l'abri de la fraude, de la connivence, et même de l'erreur. De là la publicité nécessaire des adjudications, l'exclusion des agens de l'administration chargés de procéder à l'adjudication, et aussi celle de leurs parens et alliés à des degrés rapprochés, parce qu'alors on peut supposer qu'à cause de l'extrême affection il y a, pour ainsi dire, communauté d'intérêts.

Quant à la forme de l'adjudication, la vente des coupes ordinaires ou extraordinaires peut se faire, soit par adjudications aux enchères et à l'extinc-

tion des feux, soit par adjudications au rabais, soit enfin sur soumissions cachetées, suivant que les circonstances l'exigent. (V. C. F. art. 17 à 28; ordonnances royales du 1er août 1827, art. 73 à 91, et du 26 novembre 1836.)

112. — Quand l'adjudication est terminée, il y a lieu de s'occuper de *l'exploitation*.

Certaines mesures doivent la précéder, d'autres l'accompagner, enfin d'autres la suivre, pour qu'elle ne soit point dommageable aux portions de la forêt qui sont en dehors de l'adjudication.

Avant de commencer l'exploitation, l'administration doit être avertie, afin qu'elle soit en mesure de surveiller les opérations. Un surveillant spécial doit être établi, pour empêcher que, dans le cours de l'exploitation, l'adjudicataire n'abatte des arbres qui ne seraient point compris dans l'adjudication, ni ne les détériore. Pour que la surveillance ne soit pas trop pénible et pour la rendre efficace, on exige que l'exploitation ne puisse avoir lieu qu'après le lever et jusqu'au coucher du soleil.

L'adjudicataire d'une coupe a besoin de construire des ateliers pour son exploitation, de convertir du bois en charbon; mais il pourrait être très dommageable pour l'état de laisser cet adjudicataire libre de choisir, à son gré, les lieux qui lui conviennent pour ces diverses opérations. C'est à l'administration qu'il appartient de les désigner, et de faire les conditions de sa concession.

L'état pourrait encore éprouver de graves préjudices, si les exploitans pouvaient choisir, à leur gré, les chemins d'exploitation. Ici encore, l'ad-

ministration doit intervenir, pour tâcher de concilier la facilité des opérations de l'adjudicataire avec les intérêts de l'état. (V. C. F. art. 29 à 46; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 92 à 96.)

113. — Enfin, quand l'exploitation est terminée, il faut s'assurer que la portion adjugée a seule été coupée, et que les lieux adjacens n'ont point été endommagés, ou bien constater l'importance des dommages: c'est le but du *réarpentage* et du *récolement*. Ces opérations doivent être nécessairement contradictoires. (V. C. F. art. 47 à 52; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 97, 98 et 99.)

114. — Les coupes, donnent sans comparaison le produit le plus notable que l'état retire de ses forêts, mais enfin ce n'est pas le seul. Il y a, par exemple, *la glandée, le panage* et *la paisson* (1), qui sont susceptibles de procurer certains revenus. Des cultivateurs forestiers pensent, il est vrai, que l'intérêt de l'état exigerait qu'on renonçât à ces produits, parce que les seules bonnes futaies viennent des brins de semences, et qu'en foulant et durcissant le sol, les bestiaux empêchent les faibles racines des graines qui poussent de le pénétrer; qu'enfin ces bestiaux écrasent ou dévorent les jeunes plantes qui auraient pu échapper et s'élever. Mais ce n'est point ici le lieu de développer cette question d'économie forestière. Nous ajoutons

(1) *La glandée* est la faculté d'introduire des porcs dans une forêt, pour y manger le gland.

Le panage consiste dans le droit de faire manger, par les mêmes animaux, le gland, la faine et les autres fruits.

La paisson est le droit de mener paître les bestiaux dans les bois.

seulement que la loi a voulu, pour ces adjudications accessoires, comme pour les adjudications principales, assurer leur publicité, la concurrence et la liberté des enchères. (V. C. F. art. 53 à 57 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 100 à 108.)

115. — La loi s'occupe ensuite d'un objet d'une haute importance, c'est-à-dire des *affectations à titre particulier dans les bois de l'état;* voici, sur ce point, de brèves observations.

Dans quelques provinces de France, plus particulièrement dans la Lorraine, la Franche-Comté et l'Alsace, des affectations semblables ont eu lieu, c'est-à-dire qu'on a attribué, à des établissemens industriels, la faculté de prendre, dans les forêts nationales, le bois nécessaire à leur alimentation. Quelques unes de ces concessions étaient à perpétuité, d'autres pour un temps limité, d'autres étaient sans terme exprimé. Les unes étaient à titre gratuit, d'autres à titre onéreux.

L'ordonnance de 1566 avait, par son article 5, « défendu aux cours de parlement et chambres des comptes d'avoir aucun égard aux lettres-patentes contenant aliénation du domaine et *fruits d'icelui*, hors les deux cas d'apanage et d'engagemens, pour quelque cause que ce soit, encore que ce fût pour un an, et leur avait inhibé de procéder à l'entérinement et vérification d'icelles. »

L'article 4 de la même ordonnance portait : « Ne pourra notre domaine être baillé à ferme ou à louage, sinon au plus offrant et dernier enchérisseur ; et ne pourront les fruits des fermes ou louages dudit domaine être donnés à quelques personnes,

ni pour quelque cause que ce soit ou puisse être. »

L'ordonnance de Blois de 1579 reproduisait de semblables défenses, avec la même sévérité ; et l'ordonnance de 1669 confirmait toutes ces prohibitions par l'article 1er du titre XXVII.

De ces divers actes on concluait que toutes les affectations qui avaient été faites par les rois de France étaient illégales ; qu'il ne pouvait y avoir de doute sur l'illégalité de l'affectation que quant à celles qui avaient été faites, dans les provinces réunies, antérieurement à leur réunion à la France, ces affectations devant être réglées suivant les lois qui s'observaient dans ces provinces.

Partant de là, on devait déclarer nulles les affectations faites par les rois de France, et laisser aux individus qui jouissaient des autres le soin de justifier qu'elles avaient pu leur être légitimement faites, d'après le droit public de leur province, avant la réunion à la France.

Mais on a craint qu'il ne fût trop rigoureux d'enlever tout à coup, à des établissemens importans et dignes d'intérêt, un de leurs principaux élémens de prospérité : on a voulu leur accorder le temps nécessaire pour se préparer à ce grand changement, et l'on a décidé que toutes les affectations à terme, ou sans terme, ou à perpétuité, seraient servies jusqu'au 1er septembre 1837, lorsqu'elles auraient été faites en contravention au droit public de la France et des provinces y réunies.

Quant à celles qui seraient reconnues, par les tribunaux, avoir été faites valablement pour un temps plus long, il a été décidé que l'état aurait la faculté

de s'en affranchir par un *cantonnement*, c'est-à-dire en abandonnant, en toute propriété, aux ayant-droit, une portion de bois équivalente à l'affectation.

Les affectations avaient été faites dans le but de favoriser l'industrie: l'industrie cessant, l'affectation devait cesser légitimement ; aussi le Code déclare-t-il que les affectations faites pour le service d'une usine cesseront en entier, de plein droit et sans retour, si le roulement de l'usine est arrêté pendant deux années consécutives, sauf le cas de force majeure dûment constaté.

Enfin il fallait empêcher que de semblables abus ne se renouvelassent ; l'article 60 déclare donc qu'à l'avenir il ne sera consenti, dans les bois de l'état, aucune affectation ou concession de cette nature.

Dans la discussion du Code forestier, devant les chambres, le gouvernement a fait connaître qu'il y avait 87 affectations à titre particulier. Le temps et une bonne administration les feront disparaître (Voir C. F., art. 58, 59 et 60 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 109, 110 et 111.)

116. — Après avoir réglé ce qui concerne *les affectations à titre particulier*, le législateur s'occupe ensuite *des droits d'usage*, servitudes réelles créées sur les bois de l'état.

Ces droits d'usage varient suivant les localités.

Ils se divisent principalement en droits d'usage *en bois* et en droits *dans les bois* : tels sont, pour ces derniers, les droits de *pâturage*, de *pacage* et *glandée*.

L'usage appartient quelquefois à des communes, quelquefois à de simples particuliers.

L'origine de ces droits se présente naturellement.

Le vieux sol des Gaules était couvert de forêts. Le roi et les seigneurs, pour attirer des habitans dans leurs domaines, leur accordèrent la faculté de prendre, dans les forêts, des bois pour se construire des habitations, pour fabriquer des instrumens de labourage, pour les divers usages de la vie, et aussi la permission de conduire leurs bestiaux au pacage dans ces mêmes forêts.

Les concessionnaires usèrent tout d'abord, et probablement sans aucun ménagement, de la faculté qui leur était accordée ; mais on ne fit attention à ces abus que quand le développement de la population et de l'industrie eurent considérablement élevé la valeur du bois. On songea alors à régler l'exercice des droits d'usage, à le restreindre, ou à en détruire l'abus.

D'abord on introduisit *les réserves* et *le réglement*, qui consistaient à concentrer l'usage sur une partie de bois. On trouve le principe des *réserves* dans une ancienne ordonnance de Philippe-le-Hardi, de 1280.

Ce remède au mal dont il s'agit fut jugé insuffisant. Henri III, sur la demande des états-généraux de Blois « à ce qu'il fût pourvu à la diminution, dégradation et ruine des forêts, » révoqua, par l'ordonnance de 1579, tous les droits de chauffage concédés gratuitement depuis François Ier.

Des ordonnances subséquentes firent de semblables révocations.

Mais ces mesures partielles étaient insuffisantes pour les résultats qu'on voulait obtenir.

L'ordonnance de 1669 essaya de dispositions plus générales et plus efficaces.

D'abord, elle supprima tous les droits d'usage en bois, en prescrivant le remboursement de ceux qui auraient été concédés à titre onéreux et avant 1560.

Quant aux droits d'usage dans les bois, attendu que ce sont des servitudes réelles qui n'appartiennent aux personnes qu'à raison des fonds auxquels ces droits sont attachés, elle n'admit l'exercice des droits de pacage et pâturage qu'en faveur des habitans des maisons usagères seulement, dénommés dans les états arrêtés au conseil du roi. (Titre XIX, art. 5; titre XX, art. 1er et 10.)

Malgré l'étendue et la sévérité de ces mesures, les droits d'usage se maintinrent. D'une part, la liquidation ne fut point opérée, de l'autre l'état acquit des bois grevés de ces servitudes *dévorantes*.

Vers le commencement du 18e siècle, on imagina *le cantonnement*, qui substitue à l'usage universel une portion déterminée de propriété.

Les abus ne disparurent pas. Ils se sont reproduits, avec une force nouvelle, à l'époque des désordres qui suivirent notre révolution de 1789. Des usurpations sans nombre vinrent se joindre alors à des titres irréguliers ou annulés, et les forêts de l'état furent menacées d'une dévastation complète.

Lorsque l'ordre commença de renaître, on sentit le besoin de mettre un terme à ces dilapidations de la fortune publique.

Un arrêté du directoire exécutif, du 5 vendémiaire an 6, eut pour but de réprimer les abus relatifs au pâturage.

Le pâturage des bestiaux, dans les forêts de l'ancien domaine national, fut interdit à tous particuliers riverains qui ne justifieraient pas être du nombre des usagers reconnus et conservés dans les états anciennement arrêtés par le conseil du roi.

Le pâturage était également interdit dans toutes les forêts devenues nationales, excepté aux usagers qui auraient justifié de leurs droits par-devant les administrations centrales des départemens, contradictoirement avec les agens nationaux forestiers et les préposés de la régie de l'enregistrement.

Les usagers dont les droits seraient reconnus n'en pouvaient user qu'en se conformant strictement aux dispositions contenues dans le titre XIX de l'ordonnance du mois d'août 1669.

Les bestiaux ne pouvaient être conduits que dans les parties de bois qui auraient été déclarées *défensables* par l'administration forestière.

La loi du 28 ventose an 11 voulut atteindre tous les droits d'usage. Elle ordonna aux usagers (communes ou particuliers), dont les droits n'avaient point été reconnus et fixés par des arrêts du conseil, de produire les titres ou actes possessoires sur lesquels ils fondaient leurs droits, aux secrétariats des préfectures et sous-préfectures dans l'arrondissement desquelles les forêts prétendues grevées desdits droits se trouvaient situées.

Un délai de six mois fut accordé pour la production. Ce délai fut prorogé par la loi du 14 ventose an 12; mais l'article 2 de cette loi déclarait déchus de tout droit d'usage ceux qui n'auraient pas produit leurs titres avant l'expiration de ce nouveau délai.

Malheureusement, l'exécution de ces mesures a été à peu près arbitraire.

Un grand nombre d'usagers, et surtout de communes, ont négligé de se présenter pendant la durée du délai : tantôt la déchéance a été rigoureusement appliquée ; tantôt il a été accordé des relevés de déchéance et des autorisations de produire. Enfin, des instances administratives et judiciaires entamées ont été laissées en suspens.

Tel était l'état des choses, quand on prépara le Code forestier.

Ce code essaie de ménager, autant que possible, les intérêts privés, sans cependant abandonner ceux de l'état.

Il divise les usagers en trois classes :

1° Ceux dont les droits auraient été, au jour de la promulgation de la loi, reconnus fondés soit par des actes du gouvernement, soit par des jugemens ou arrêts définitifs ;

2° Ceux dont les droits seraient reconnus tels, par suite d'instances administratives ou judiciaires, actuellement engagées ;

3° Ceux enfin dont les droits seraient reconnus fondés, par suite d'instances qui seraient engagées devant les tribunaux, dans le délai de deux ans, par des usagers actuellement en jouissance.

Ainsi : confirmation de tous les relevés de déchéance ;

Reconnaissance, comme jugemens définitifs, des décisions des conseils de préfecture approuvées par le gouvernement ;

Relevé de déchéance de tous les usagers en in-

stance administrative ou judiciaire, sans distinction de ceux qui ont produit leurs titres et des époques où ils ont fait cette production.

Il était difficile, ce nous semble, d'accorder davantage à l'intérêt particulier. Après lui avoir fait une aussi large part, il fallait bien songer à protéger l'intérêt public.

Le législateur a donc accordé au gouvernement la faculté d'affranchir les forêts de l'état des droits d'usage en bois, au moyen d'un *cantonnement*, et des autres droits d'usage moyennant une *indemnité*. Toutefois, l'administration ne peut requérir le rachat, dans les lieux où l'exercice du droit de pâturage est devenu d'une absolue nécessité pour les habitans d'une ou de plusieurs communes. Si cette nécessité est contestée par l'administration forestière, les parties doivent se pourvoir devant le conseil de préfecture, qui, après une enquête *de commodo et incommodo*, statue sauf recours au conseil d'état.

Il faut noter que l'action en affranchissement d'usage, par voie de cantonnement, n'est accordée qu'au gouvernement. Cela devait être: le droit d'exiger le partage d'un fonds, pour en avoir à soi seul une portion, ne peut compéter qu'à un co-propriétaire, et les usagers n'ont qu'un droit de servitude sur les propriétés de l'état; ils n'ont aucun droit de co-propriété.

Après avoir tracé des règles pour que les droits d'usage, lorsqu'ils seront conservés, soient le moins préjudiciables que possible à la conservation des forêts, le Code pose en principe qu'à l'avenir il

ne sera plus fait, dans les forêts de l'état, aucune concession de droits d'usage, de quelque nature et sous quelque prétexte que ce puisse être. (V. C. F. art. 61 à 85; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 112 à 123.)

117.—En suivant l'ordre des divisions du Code, pour y trouver les dispositions relatives aux forêts nationales (les seules dont nous ayons à nous occuper ici, afin d'en signaler l'esprit), nous rencontrons des mesures qui ont pour but d'assurer les droits et les intérêts de l'état, quant aux bois qui sont possédés à titre d'apanage, et de majorats réversibles à l'état.

La fortune publique est essentiellement intéressée à ce que la propriété des bois et forêts destinée à rentrer dans les mains de la nation soit conservée et réglée convenablement. En conséquence, le législateur a cru devoir appliquer, à ces bois et forêts, le régime forestier, quant aux mesures de conservation relatives à la propriété du sol, à la délimitation, au bornage, à l'aménagement et à la concession d'affectations et de droits d'usage. (Voir C. F., art. 89; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 125, 126 et 127.)

118. — Les bois et forêts que l'état possède par indivis avec des particuliers appelaient aussi des mesures spéciales. Le législateur a pensé qu'un mode uniforme de régie devait être adopté pour ces bois, et que le mode à suivre devait être celui qui avait été tracé pour les bois que l'état possède sans indivision. Les règles prescrites pour ces bois ont été conçues dans des vues de sagesse et de prévoyance, aussi profitables aux co-propriétaires de l'état qu'à lui-même. Du reste, le co-propriétaire est toujours

libre de soustraire sa propriété au régime forestier, en faisant cesser l'indivision au moyen du partage qu'il peut requérir aux termes de l'article 815 du Code civil. (Voir C. F., art. 113 à 116 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 147, 148 et 149.)

119. — Nous croyons devoir signaler ici les articles relatifs au droit de martelage exercé dans les bois nationaux par l'administration de la marine.

Nos explications seront brèves.

Les constructions navales exigent l'emploi d'une grande quantité d'arbres de choix et d'une dimension considérable ; n'est-il pas naturel que le département de la marine puisse choisir, dans les forêts nationales, les bois que son service réclame? L'état applique ses ressources à ses besoins : rien de plus simple, rien de moins contestable.

Voici le mode suivi pour l'accomplissement de l'opération.

Lorsqu'une coupe doit avoir lieu dans les bois de l'état, le département de la marine, qui doit être averti, fait procéder, par ses agens, au choix et au martelage. Les arbres marqués sont compris dans l'adjudication ; la marine et les adjudicataires traitent ensuite comme acheteurs et comme vendeurs. En cas de contestation, le prix est réglé par experts nommés contradictoirement.

On s'est déterminé à adopter ce mode, par la pensée qu'on forcerait l'administration de la marine à n'user de son droit que pour des nécessités réelles, puisque le prix des bois marqués serait porté à sa juste valeur, et que d'ailleurs il figurerait au budget et dans les comptes soumis aux chambres. Enfin les

adjudicataires n'ont aucun préjudice à souffrir du privilége de la marine, et par conséquent aucun intérêt à s'y soustraire. (V. C. F., art. 122 à 135; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 152 à 161.)

120. — Certaines portions de bois et forêts de l'état sont soumises à une autre affectation qui est considérée aussi, par le législateur, comme affectation à un service public ; elle concerne les travaux d'endiguage et de fascinage sur le Rhin. Il s'agit ici de la sûreté d'une portion des Français, de la conservation de leurs vies, de leurs propriétés. Le plus souvent les travaux sont imprévus, parce que le mal est soudain, le danger des inondations inattendu : aussi la loi accorde-t-elle au préfet le droit de requérir la délivrance des bois après avoir constaté l'urgence.

Du reste, le prix de ces bois est payé à l'état dans le délai de trois mois après l'abattage constaté, et sur estimation contradictoire par experts. (V. C. F., art. 136 à 143 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 162 à 168.)

121. — Le code s'occupe ensuite de *la police et de la conservation des bois et forêts de l'état.*

Il y a des règles qui, sur ce point, sont communes à tous les bois et forêts en général; il y en a d'autres qui sont spéciales aux bois et forêts de l'état.

Nous en donnerons un rapide aperçu.

— D'abord, parmi les dispositions applicables à tous les bois et forêts en général, il en est qui ont pour objet d'empêcher :

1° L'extraction ou l'enlèvement non autorisés des

pierres, sable, minerai, terre ou gazon, tourbe, bruyères, genêts, herbages, feuilles vertes ou mortes, engrais existant sur le sol des forêts, glands, faînes et autres fruits ou semences des bois et forêts. (V. C. F., art. 144 et 145; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 169 à 175.)

2° La fréquentation des bois et forêts, hors des routes et chemins ordinaires, avec serpes, cognées, haches, scies et autres instrumens de même nature. (V. C. F., art. 146.)

3° La fréquentation des bois et forêts, hors des routes et chemins ordinaires, par des voitures, bestiaux, animaux de charge ou de monture. (V. C. F., art. 147.)

4° Qu'on ne porte ou n'allume du feu dans l'intérieur et à la distance de 200 mètres des bois et forêts. (C. F., art. 148.)

5° Que les usagers ne se refusent à porter secours en cas d'incendie allumé dans les bois soumis à leur droit d'usage. (C. F., art. 149.)

6° Que les propriétaires riverains des bois et forêts ne puissent se prévaloir de l'article 672 du Code civil, pour l'élagage des lisières desdits bois et forêts, si les arbres de lisière ont plus de 30 ans. (V. C. F., art. 150; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 177.)

— Les dispositions spécialement applicables aux bois et forêts soumis au régime forestier ont pour objet d'empêcher :

1° Qu'aucun four à chaux et à plâtre, soit temporaire, soit permanent, puisse être établi dans l'intérieur et à moins d'un kilomètre des forêts, sans

l'autorisation du gouvernement. (C. F., art. 151 et 157 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 177.)

2° Qu'aucune maison sur perches, loge, baraque ou hangar puissent être établis sans l'autorisation du gouvernement, dans l'enceinte et à moins d'un kilomètre des bois et forêts. (V. C. F., art. 152, 156 et 157 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 177 et 179.)

3° Qu'aucune construction de maisons ou fermes puisse être effectuée, sans l'autorisation du gouvernement, à la distance de 500 mètres des bois et forêts. (V. C. F., art. 153, 156 et 157 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 177 et 178.)

4° Qu'on n'établisse, dans les maisons et fermes situées dans le rayon qui vient d'être indiqué, aucun atelier à façonner le bois, aucun chantier ou magasin pour faire le commerce de bois, sans la permission spéciale du gouvernement. (V. C. F., art. 154, 156 et 157 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 177.)

5° Qu'aucune usine à scier le bois puisse s'établir, sans l'autorisation du gouvernement, dans l'enceinte et à moins de deux kilomètres des bois et forêts. (V. C. F., art. 155, 156, 157 et 158, et ordonnance royale du 1er août 1827, art. 177, 178, 179 et 180.)

— Mais il ne suffit pas, pour la conservation des forêts, d'établir des règles et des principes ; il faut aussi organiser une surveillance régulière et active, pour prévenir, s'il est possible, les infractions aux règles, et au besoin pour les constater ; enfin il faut assurer la répression de ces infractions par des pénalités.

Nous avons déjà fait connaître l'organisation de l'agence de surveillance.

Les agens, arpenteurs et gardes forestiers recherchent et constatent, par procès-verbaux, les délits et contraventions ; savoir : les agens et arpenteurs dans toute l'étendue du territoire pour lequel ils sont commissionnés ; et les gardes, dans l'arrondissement du tribunal près duquel ils sont assermentés. (V. C. F., art. 160 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 181.)

La loi a réglé les formalités relatives aux procès-verbaux et déterminé leurs effets. (V. C. F., art. 165, 166, 167, 170, 175, 176, 177, 178, 179, 180 et 181. V. aussi ordonnance royale du 1er août 1827, art. 182 et 183.)

Les gardes sont autorisés à saisir les bestiaux trouvés en délit, ainsi que les instrumens, voitures et attelages des délinquans, et à les mettre en séquestre. Ils suivent les objets enlevés par les délinquans, jusque dans les lieux où ils auraient été transportés, et les mettent également en séquestre. Ils ne peuvent néanmoins s'introduire dans les maisons, bâtimens, cours adjacentes et enclos, si ce n'est en présence, soit du juge de paix ou de son suppléant, soit du maire ou de son adjoint, soit du commissaire de police, qui ne peuvent se refuser à accompagner les gardes sur-le-champ. (V. C. F., art. 161 et 162 ; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 182.)

Les gardes arrêtent et conduisent devant le juge de paix ou devant le maire tout individu qu'ils ont surpris en flagrant délit. (V. C. F., art. 163.)

Les agens et gardes de l'administration des forêts ont le droit de requérir directement la force pu-

blique pour la répression des délits et contraventions en matière forestière, ainsi que pour la recherche et la saisie des bois coupés en délit, vendus et achetés en fraude. (V. C. F., art. 164.)

122. — Viennent ensuite *les règles relatives aux poursuites*.

D'abord, la loi déclare que toutes actions ou poursuites exercées au nom de l'administration des forêts, et à la requête de ses agens, en réparation des délits ou contraventions en matière forestière, doivent être portées devant les tribunaux correctionnels, lesquels sont seuls compétens pour en connaître. (V. C. F., art. 171.)

Les gardes de l'administration forestière peuvent, dans les actions et poursuites exercées en son nom, faire toutes citations et significations d'exploits, sans pouvoir procéder aux saisies-exécutions. Leurs rétributions pour les actes de ce genre sont taxées comme pour les actes faits par les huissiers des juges de paix. (V. C. F., art. 173.)

— L'administration forestière est d'ailleurs chargée, par la loi, des poursuites en réparation de tous délits et contraventions commis dans les bois et forêts du domaine de l'état.

Les actions et poursuites sont exercées par les agens forestiers au nom de l'administration forestière, sans préjudice du droit qui appartient au ministère public.

Les agens forestiers ont le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal, et sont entendus à l'appui de leurs conclusions.

L'agent forestier chargé de la poursuite a une place particulière, à la suite du parquet des procu-

reurs du roi et de leurs substituts. (C. F., art. 159 et 174; ordonnance royale du 1er août 1827, art. 185 et 186.)

Les agens de l'administration des forêts peuvent, en son nom, interjeter appel des jugemens et se pourvoir contre les jugemens et arrêts en dernier ressort par recours en cassation, le tout sans préjudice du droit que la loi accorde au ministère public, et dont il peut toujours user, même lorsque l'administration aurait acquiescé aux jugemens et arrêts. (C. F., art. 183 et 184.)

Les actions en réparation de délits et contraventions en matière forestière se prescrivent par trois mois, à compter du jour où les délits et contraventions ont été constatés, lorsque les prévenus sont désignés dans les procès-verbaux. Dans le cas contraire, le délai de prescription est de six mois, à compter du même jour, sans préjudice, à l'égard des adjudicataires et entrepreneurs des coupes, des dispositions contenues aux articles 45, 47, 51 et 82 du Code forestier. Les délais de prescription pour les contraventions, délits et malversations commis par des agens, préposés ou gardes de l'administration forestière dans l'exercice de leurs fonctions, sont d'ailleurs les mêmes que ceux qui sont déterminés par le Code d'instruction criminelle. (C. F., art. 185 et 186.)

123.— Quant aux *pénalités*, leur détail serait très considérable ; et comme elles sont rassemblées ou rappelées dans deux des titres du Code forestier (le Xe et le XIIe), nous nous bornons à y renvoyer.

— Quant à l'exécution des jugemens, nous ne ferons qu'une seule observation : c'est que la loi

accorde, comme moyen d'exécution, la contrainte par corps, en cas de condamnation à des amendes, restitutions, dommages-intérêts et frais, et que l'exécution peut être poursuivie cinq jours après le commandement fait aux condamnés (1).

Si l'on était tenté de trouver ces dispositions rigoureuses, nous rappellerions que la chose publique mérite une protection toute spéciale, précisément parce qu'il est plus facile de lui porter préjudice, à cause de l'incurie et de la faiblesse qui peuvent se rencontrer dans les agens préposés à sa conservation. Le système de la contrainte par corps une fois admis dans la législation, il nous semble que son application au cas qui nous occupe est une mesure que recommande l'intérêt de l'état.

124. — *Etendue du domaine forestier.* — On a vu ci-dessus que, d'après le tableau officiel des propriétés immobilières de l'état, les bois et forêts du domaine présentent aujourd'hui une contenance de 1,019,139 hectares 64 ares, évalués à 726,993,456 fr.

Cette masse d'immeubles comprend 1473 articles.

Voici comment ces articles sont répartis dans les 32 conservations forestières qui se partagent le royaume :

1re Conservation (Paris), 6 départemens, 34 articles, 52,625 hectares 14 ares de contenance, 62,332,279 fr. de valeur.

(1) Voir, quant à l'exécution des jugemens, C. F., art. 209 à 214. ordonnance royale du 1er août 1827, art. 188 à 191; et, relativement à la contrainte par corps, ajoutez la loi du 17 avril 1832, art. 33, 34, 35, 36, 37, 40 et 41.

2e Conservation (Rouen), 2 départemens, 21 articles, 47,164 hectares 80 ares de contenance, 54,212,830 fr. de valeur.

3e Conservation (Dijon), 1 département, 60 articles, 42,435 hectares 28 ares de contenance, 33,120,092 fr. de valeur.

4e Conservation (Nancy), 1 département, 149 articles, 70,564 hectares 81 ares de contenance, 46,429,857 fr. de valeur.

5e Conservation (Strasbourg), 1 département, 82 articles, 53,498 hectares 40 ares de contenance, 36,897,850 fr. de valeur.

6e Conservation (Colmar), 1 département, 28 articles, 22,973 hectares 6 ares de contenance, 17,088,300 fr. de valeur.

7e Conservation (Douai), 4 départemens, 44 articles, 39,629 hectares 69 ares de contenance, 52,148,530 fr. de valeur.

8e Conservation (Troyes), 2 départemens, 73 articles, 28,256 hectares 25 ares de contenance, 29,190,988 fr. de valeur.

9e Conservation (Epinal), 1 département, 105 articles, 85,858 hectares 42 ares de contenance, 78,270,688 fr. de valeur.

10e Conservation (Châlons), 2 départemens, 57 articles, 40,046 hectares 74 ares de contenance, 43,881,470 fr. de valeur.

11e Conservation (Metz), 1 département, 113 articles, 50,219 hectares 32 ares de contenance, 32,847,009 fr. de valeur.

12e Conservation (Besançon), 1 département, 7 articles, 5,806 hectares 88 ares de contenance, 10,345,400 fr. de valeur.

13e Conservation (Lons-le-Saulnier), 1 département, 16 articles, 31,907 hectares 78 ares de contenance, 20,972,188 fr. de valeur.

14e Conservation (Grenoble), 3 départemens, 30 articles, 27,272 hectares 74 ares de contenance, 6,764,841 fr. de valeur.

15e Conservation (Alençon), 5 départemens, 21 articles, 38,767 hectares 91 ares de contenance, 30,385,854 fr. de valeur.

16e Conservation (Bar-le-Duc), 1 département, 108 articles, 36,695 hectares 6 ares de contenance, 35,420,608 fr. de valeur.

17e Conservation (Chaumont), 1 département, 20 articles, 15,812 hectares 76 ares de contenance, 13,766,603 fr. de valeur.

18e Conservation (Vesoul), 1 département, 16 articles, 6,950 hectares 20 ares de contenance, 7,645,000 fr. de valeur.

19e Conservation (Mâcon), 3 départemens, 61 articles, 18,930 hectares 28 ares de contenance, 16,863,931 fr. de valeur.

20e Conservation (Toulouse), 4 départemens, 131 articles, 89,081 hectares 8 ares de contenance, 13,347,350 fr. de valeur.

21e Conservation (Tours), 4 départemens, 15 articles, 30,953 hectares 38 ares de contenance, 25,637,199 fr. de valeur.

22e Conservation (Bourges), 2 départemens, 41 articles, 30,299 hectares 64 ares de contenance, 18,876,551 fr. de valeur.

23e Conservation (Moulins), 4 départemens, 39 articles, 25,928 hectares 78 ares de contenance, 14,784,850 fr. de valeur.

24e Conservation (Pau), 3 départemens, 9 articles, 18,720 hectares 6 ares de contenance, 1,124,350 fr. de valeur.

25e Conservation (Rennes), 5 départemens, 18 articles, 16,668 hectares 45 ares de contenance, 7,470,050 fr. de valeur.

26e Conservation (Niort), 5 départemens, 16 articles, 22,197 hectares 86 ares de contenance, 9,093,526 fr. de valeur.

27e Conservation (Alby), 4 départemens, 51 articles, 16,436 hectares 36 ares de contenance, 4,730,781 fr. de valeur.

28e Conservation (Aix), 4 départemens, 14 articles, 14,054 hectares 69 ares de contenance, 907,552 fr. de valeur.

29e Conservation (Nîmes), 4 départemens, 18 articles, 10,751 hectares 83 ares de contenance, 1,312,160 fr. de valeur.

30e Conservation (Aurillac), 4 départemens, 13 articles, 1,801 hectares 99 ares de contenance, 332,019 fr. de valeur.

31e Conservation (Bordeaux), 4 départemens, 2 articles, 5,285 hectares de contenance, 792,750 fr. de valeur.

32e Conservation (Ajaccio), 1 département, 61 articles, 21,554 hectares de contenance.

Il y a treize départemens dans lesquels l'état ne possède aucun bois ; ce sont : les départemens de la Seine, de la Manche, de la Mayenne, du Rhône, de la Loire, du Gers, des Côtes-du-Nord, de la Charente-Inférieure, du Lot, des Basses-Alpes, des Bouches-du-Rhône, de la Dordogne et de l'Aveyron.

12 articles sont indivis entre l'état et des communes ou autres propriétaires;

236 articles sont grevés de droits d'usage;

17 sont affectés à des établissemens industriels;

3 sont affectés au haras de Pompadour.

Pour 17 articles, les bois sont possédés par des communes, à titre d'accensement perpétuel, ou par suite d'une espèce de cantonnement qui leur en accorde la jouissance exclusive; mais elles supportent toutes les charges.

Pour 7 articles, le taillis est accensé à des communes, l'état ne jouit que de la futaie.

Quant à la Corse, il n'existe aucune base de la valeur vénale des bois domaniaux qu'elle renferme; jusqu'à présent les coupes assises n'ont pas trouvé d'acheteurs, et le commerce des bois y est nul : les énormes difficultés de l'exploitation paralysent ainsi l'une des plus grandes richesses de ce pays.

L'administration n'a pu vendre encore que des pieds d'arbres isolés, pour des besoins locaux, en petite quantité. L'exploitation des forêts de la Corse serait d'autant plus utile que les agens forestiers de ce département assurent que des arbres de diverses essences non seulement meurent sur pied sans profit pour l'état, mais nuisent au repeuplement. D'ailleurs, l'exploitation favoriserait inévitablement le développement de la civilisation corse par l'ouverture des routes qu'elle rendrait nécessaires, par les moyens de travail qu'elle procurerait, par les industries nouvelles qu'elle créerait. Le gouvernement paraît avoir ainsi compris la question. M. le ministre des travaux publics, en soumettant à la chambre des députés, le 24 janvier 1837, une demande de cré-

dit pour l'achevèment des routes royales, classées sur le territoire de la Corse, et pour le perfectionnement de ses ports maritimes, fait valoir les avantages qu'on retirerait de ces travaux pour l'exploitation des bois. « Des forêts immenses, propriété de l'état, couvrent, dit-il, la montagne, et renferment dans un rayon de 120,000 hectares des arbres de toute espèce, et notamment des pins dont la hauteur s'élève jusqu'à 130 pieds. Ces arbres, d'une grosseur et d'une beauté rares, sont propres aux constructions navales et à tous les ouvrages en charpente : il y en a aujourd'hui près de deux millions que l'on pourrait exploiter. »

Dans les diverses adjudications qui ont été récemment tentées d'une portion de cette richesse forestière, l'administration paraît avoir eu l'intention d'imposer aux acquéreurs l'obligation de tracer et d'exécuter des chemins. Mais il est évident que ces opérations ne doivent point être laissées au libre arbitre des adjudicataires, qui les exécuteraient sans doute plutôt dans leur intérêt que dans celui des populations. Lorsque les grandes routes que l'administration s'attache à terminer dans ce moment seront achevées, il est probable qu'elle donnera ses soins à la création d'un système d'ensemble pour les communications secondaires de ce beau pays, qu'elle les rattachera aux lignes principales déjà établies; et il est permis de croire que ce ne serait pas une mesure indigne d'une grande administration que d'employer une portion de cette richesse forestière à ouvrir des débouchés qui faciliteraient l'exploitation du surplus, en accroissant notablement sa valeur.

125. — Le revenu annuel des bois et forêts de l'état se compose :

1° Du produit principal des coupes de bois, payable en traites qui sont versées aux *receveurs des finances ;*

2° De produits accessoires, qui sont recouvrés par les *receveurs de l'enregistrement*, savoir :

Le décime pour franc du prix principal des adjudications des coupes de bois,

La valeur des sur-mesures reconnues dans ces coupes,

Le prix de la vente des plants d'arbres et des chablis,

Les sommes payées par les usagers pour les délivrances de bois,

Les revenus des bois affermés ou affectés à des usines,

Les adjudications de glandée et de pâturage dans les bois,

L'affermage du droit de chasse dans les forêts de l'état (voir ci-après aux droits incorporels) ;

3° Enfin de recettes également versées aux receveurs de l'enregistrement, pour rembourser à l'état les dépenses supportées par lui et qui sont mises à la charge des budgets, savoir :

Vacations des arpenteurs, remboursées par les adjudicataires des coupes,

Frais de poursuites et d'instances relatifs aux forêts, et recouvrés en vertu de jugemens ou arrêts sur les condamnés pour délits dans les bois.

— Jusqu'en 1832, les règles d'imputation suivies pour les coupes de bois n'étaient pas les mêmes

pour l'assiette du produit que pour son recouvrement. Relativement à l'assiette de ce revenu, l'administration des forêts comptait *par ordinaire*, période de temps qui comprenait les ventes faites du 1er octobre d'une année au 1er avril de l'année suivante, tandis que, pour la perception, les receveurs des finances comptaient du produit des forêts *par exercice*, et cette période se formait pour eux des ventes réalisées pendant l'année qui donnait son nom audit exercice. Maintenant les coupes de bois sont vendues dans l'année où elles sont assises ; en conséquence, les adjudications commencent, au plus tard, le 1er septembre de chaque année, et se terminent au 15 décembre suivant. La date de la remise, aux receveurs des finances, des traites souscrites par les acquéreurs détermine pour le trésor public l'époque de la réalisation du produit, et comme cette remise a lieu dix jours après l'adjudication, il en résulte aujourd'hui une entière concordance entre l'ordinaire forestier et l'exercice financier.

—En 1834, le revenu annuel des forêts de l'état a été de 22,853,756 fr., savoir :

1° Prix principal des coupes, 16,494,207 fr.

Il a été mis en vente 27,506 hectares 4 ares de coupes de bois dans la période de temps qui compose l'ordinaire forestier ; 3,298 hectares 45 ares sont restés invendus ; les ventes n'ont eu lieu que pour 24,207 hectares 59 ares, qui ont produit la somme ci-dessus indiquée, au prix moyen de 682 fr. l'hectare. Mais il faut remarquer que le prix moyen est au dessous de la valeur réelle de la majorité des coupes adjugées, parce que, dans beaucoup de fo-

rêts aménagées en futaie, on opère sur des étendues considérables de simples éclaircies d'un faible produit, qui diminuent le terme moyen du prix de l'hectare des coupes exploitées *en plein*. Il paraît que l'administration prend des mesures pour établir désormais une distinction entre les diverses natures de coupes, afin d'assigner à chacune sa véritable valeur.

2° Prix de 321,306 arbres vendus isolément, 2,933,819 fr.

3° Produits accessoires, 2,927,866 fr., savoir :

Décime pour fr. et portions de prix, 2,066,428 fr.

Prix de ventes de plants d'arbres, de chablis, etc., 576,756 fr.

Revenus de bois affermés ou affectés à des usines, 117,680 fr.

Adjudications de glandées, pâturages, etc., 55,069 fr.

Produit du droit de chasse, 96,007 fr.

Recettes accidentelles, 15,926 fr.

4° Remboursemens de frais de vacations des arpenteurs, 86,755 fr.

5° Recouvremens de frais de poursuites et d'instances, 411,109 fr.

— Avant les aliénations qui ont eu lieu en vertu de la loi du 25 mars 1831, et qui ont fait perdre au domaine la dixième partie environ de ses forêts, les revenus annuels des bois de l'état étaient évalués à environ 26 millions.

Dans l'exercice 1835, ce revenu s'est élevé à 24,535,000 fr., et le ministre des finances a déclaré aux chambres qu'il n'y avait aucun motif pour que

le revenu n'atteignît pas cette somme dans les exercices 1836 et 1837 : aussi la loi des recettes pour l'exercice 1837 a-t-elle adopté cette évaluation.

Ces résultats, rapprochés de ceux qui ont été signalés ci-dessus, savoir d'une économie de 143,620 fr. sur les frais de surveillance, et d'une augmentation de 261,475 fr. dans le contingent de la contribution foncière, élèveraient les revenus actuels à une somme presque égale au produit des années antérieures aux aliénations.

—Indépendamment des frais que nous avons indiqués ci-dessus, pour le personnel du service central et extérieur de l'administration des forêts et pour l'école forestière de Nancy, nous ne devons pas oublier de mentionner :

1° Les frais d'impressions concernant les bois de l'état, l'entretien des marteaux, plaques et bandoulières, les frais de mise en adjudication des coupes invendues, et les dépenses extraordinaires de correspondance, pour lesquelles il est alloué, au budget de 1837, une somme de 10,000 fr. ;

2° Les frais de plantations, semis et améliorations, pour lesquels il est alloué, au budget de 1837, une somme de 200,000 fr. : précédemment, ce crédit était de 100,000 fr. seulement ;

3° La part contributive de l'état dans la réparation des chemins vicinaux ; il est alloué, pour cette dépense, au budget de 1837, 60,000 fr.

Ce qui porte les dépenses du service administratif et de surveillance dans les départemens, d'après le budget de 1837, à 3,004,500 fr., et les dépenses totales de l'administration forestière, moins les dé-

penses du matériel de l'administration centrale, à 3,196,200 fr.

Mais, sur cette somme, 1,034,000 fr. sont employés pour frais d'administration des bois des communes et des établissemens publics, et sont remboursés à l'état, au moyen d'un supplément à la contribution foncière de ces bois. (Voir ci-après, au chapitre des contributions directes.)

126. — La jurisprudence administrative qui se rattache à cette matière offre d'assez nombreuses solutions, dont nous allons exposer la substance, avec tout l'ordre qui nous sera possible.

L'utilité de ces détails fera sans doute excuser leur aridité.

Ces décisions peuvent d'abord se classer en deux catégories : elles touchent à la compétence ou au fond de la matière.

Compétence. — Les décisions qui concernent la compétence sont relatives aux discussions élevées

Sur la propriété même des bois,

Sur les droits d'usage,

Sur les affectations à titre particulier,

Sur les ventes, les coupes et les échanges,

Sur les contraventions qui peuvent endommager les bois.

1. Quant aux contestations relatives à *la propriété même du sol forestier*, nous retrouvons ici l'application du grand principe de notre droit qui veut que toutes les questions de propriété soient jugées par l'autorité judiciaire, à moins qu'il n'ait été dérogé à ce principe par une disposition expresse de loi. Aussi le conseil d'état a-t-il constamment dé-

claré l'incompétence de l'autorité administrative pour prononcer sur des contestations de ce genre, alors même qu'elles s'agitaient entre l'état et des communes, ou entre des communes et d'anciens émigrés, à l'occasion de biens nationaux (1).

II. En ce qui concerne *les droits d'usage*, il faut distinguer les contestations relatives à la propriété de ces droits et celles qui ont pour objet leur exercice, leur jouissance.

Le Code forestier déclare, en termes exprès (art. 61), que les questions qui peuvent s'élever entre l'état et des communes ou des particuliers, quant à la propriété des droits d'usage et à leur étendue, sont du ressort de l'autorité judiciaire. Et le conseil d'état n'avait pas attendu les dispositions du Code forestier pour déclarer l'incompétence de l'autorité administrative quant à ces questions (2).

(1) On peut consulter, entre autres décisions, les arrêts du 23 décembre 1815, *Saunier c. le ministre des finances;* du 4 juin 1816, *le duc de Saulx-Tavannes c. les communes de Véronnes;* du 23 octobre 1816, *héritiers de Montmort c. les communes de Jully-le-Châtel, Virey et autres;* du 1er septembre 1819, *commune de Fos c. le ministre des finances;* du 9 juillet 1820, *commune de Montauban c. le ministre des finances*, et *commune de Marmet c. le ministre des finances;* du 31 mars 1825, *commune de Bagnères de Luchon c. le ministre des finances;* du 27 août 1828, *commune de Merles c. le ministre des finances;* du 17 décembre 1828, *Fortier et consorts c. la commune de Ruestenhard.*

(2) On peut consulter à cet égard les arrêts du 2 février 1821, *ministre des finances c. la commune de Fromülh;* du 18 avril 1821, *ministre des finances c. les communes de la Vallée de Barousse;* du 12 février 1823, *ministre des finances c. Imbart-Latour;* du 4 juin 1823, *ministre des finances c. les habitans du hameau d'Arriaux, commune de Belleray;* du 5 novembre 1823, *commune de la Petite-Pierre c. le ministre des finances;* du 11 février 1824, *ministre des finances c. la commune*

—Mais il est à remarquer que s'il appartient exclusivement à l'autorité judiciaire de déclarer les droits d'usage des communes ou des particuliers dans les forêts nationales, et de déterminer l'étendue de ces droits d'après les titres produits par les usagers, l'autorité administrative, nonobstant cette reconnaissance, peut, ou plutôt doit toujours, aux termes de l'article 65 du Code forestier, réduire l'exercice des droits d'usage, eu égard à l'état et à la possibilité des forêts (1).

— L'initiative des mesures destinées à régler l'exercice des droits d'usage appartient à l'administration forestière; mais si les usagers croient devoir réclamer contre les actes qui les établissent, le jugement des contestations appartient au conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'état.

La compétence des conseils de préfecture ne se borne pas à apprécier la possibilité des forêts en ce qui concerne l'état des forêts et le nombre des bestiaux qu'elles peuvent admettre; ces conseils peuvent aussi

de Réjaumont, et *ministre des finances c. les habitans d'Allogny*; du 24 mars 1824, *ministre des finances c. la commune de Campagna*; du 24 mars 1824, *ministre des finances c. les héritiers Souanon*; du 24 mars 1824, *ministre de l'intérieur c. les communes de Montory et autres*; du 4 novembre 1824, *commune de Saleich*; du 24 février 1825, *ministre des finances c. la commune de Beuvry*; du 11 mai 1825, *héritiers Derneville c. le ministre des finances*; du 11 mai 1825, *Le Prévost c le ministre des finances*; du 11 mai 1825, *La Boulaye c. le ministre des finances*; du 11 mai 1825, *Javelier c. le ministre des finances*.—Voir aussi, postérieurement au Code forestier, les arrêts du 28 octobre 1829, *ministre des finances c. la commune d'Ortoncourt*; du 10 février 1830, *commune de Bonneuil*; du 9 mars 1836, *commune du Thoronet*; du 5 septembre 1835, *communes de Rumilly et autres c. le ministre des finances*.

(1) V. les arrêts du 28 octobre 1829, *commune d'Amoux c. le ministre des finances*; du 11 octobre 1835, *ministre des finances c. la commune de Beuvry*.

fixer, dans les limites posées quant au panage et à la glandée par l'article 66 du Code forestier, l'époque et la durée de l'exercice des droits d'usage. C'est donc à tort que l'administration des forêts conteste à ces tribunaux administratifs le pouvoir de modifier la durée des droits de pâturage et pacage telle qu'elle l'avait fixée, sous prétexte qu'il s'agit là d'un acte de gestion dont elle est seule responsable et par conséquent seule juge (1).

—Mais si, dans une contestation engagée entre l'état et un usager, quant à l'exercice de droits d'usage reconnus par l'autorité judiciaire, l'administration forestière conteste l'existence ou l'étendue de plusieurs des servitudes réclamées, le conseil de préfecture doit surseoir à statuer jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'autorité judiciaire sur cet objet. Il ne peut refuser de surseoir, sous prétexte qu'avant la demande de sursis formée par l'administration forestière, il a définitivement reconnu sa compétence quant à la possibilité de la forêt, en nommant des experts pour la constater. En effet, la demande en sursis est une demande nouvelle sur laquelle le précédent arrêté n'avait pas statué. Si le conseil de préfecture refuse le sursis demandé, le conseil d'état annule son arrêté, et déclare qu'il sera sursis à toute reconnaissance d'experts et à toute décision définitive sur l'état et la possibilité des forêts, jusqu'à ce

(1) V. les arrêts du conseil du 11 octobre 1833, *ministre des finances c. la commune de Beuvry*; du 15 mai 1835, *ministre des finances c. la commune de l'Isle-sur-Marmande*.

qu'il ait été statué définitivement, par l'autorité judiciaire, quant aux servitudes contestées (1).

III. *Quant aux affectations*, l'article 58 du Code forestier déclare en termes exprès la compétence de l'autorité judiciaire pour prononcer sur les droits que des particuliers ou des communes prétendent avoir à conserver des affectations, à titre particulier, dans les forêts de l'état.

Le conseil d'état a décidé que cette règle devait être appliquée aux contestations existant avant la promulgation du Code forestier. Ainsi, une ordonnance royale, rendue sur le rapport du ministre des finances, dans le cours de 1821, avait rejeté les réclamations de particuliers qui prétendaient avoir droit à une affectation perpétuelle, et avait limité leur jouissance à l'exercice 1823. Les particuliers s'étaient pourvus au conseil par la voie contentieuse contre cette ordonnance ; mais l'affaire n'était point terminée quand le Code forestier a été promulgué. Dans ces circonstances, le conseil d'état a déclaré l'ordonnance de 1821 non avenue, et laissé aux réclamans le choix de se pourvoir devant l'autorité judiciaire pour se faire reconnaître concessionnaires à titre onéreux, ou de continuer leur jouissance jusqu'au 1er septembre 1837, comme concessionnaires à titre gratuit (2).

— Le conseil a aussi décidé qu'en renvoyant à l'autorité judiciaire, par un de ses arrêts, la question de savoir si des titres invoqués par un affouagiste

(1) V. l'arrêt du 8 janvier 1836, *ministre des finances c. Imbart-Latour.*

(2) V. l'arrêt du conseil du 27 septembre 1827, *de Districh c. le ministre des finances.*

lui conféraient des droits irrévocables, cet arrêt renvoyait implicitement à la même autorité toutes les questions accessoires, telles que celles du prix de la concession ou de la répétition que l'affouagiste prétendrait exercer contre l'état pour trop payé (1).

— De ce que l'autorité judiciaire est seule compétente pour prononcer sur la nature et le maintien des affectations à la charge des forêts de l'état, il suit qu'un préfet ne peut statuer sur une contestation élevée entre l'administration des forêts et les propriétaires d'une scierie que l'administration soutient avoir perdu leurs droits parce que leur usine a été arrêtée pendant plus de deux ans. S'il a été statué par un préfet sur une contestation de ce genre, son arrêté peut être déféré directement au conseil d'état, pour incompétence ou excès de pouvoirs. On ne peut voir dans cet arrêté une mesure purement administrative, comme lorsque ce fonctionnaire statue sur les mémoires que doivent lui soumettre toutes les personnes qui veulent intenter une action contre l'état (2).

— Enfin, lorsque la question de savoir si l'exercice du droit de concession de certaines quantités de bois dans les forêts de l'état est ou non subordonné à la possibilité des forêts ne peut être résolue que par l'application des lois et titres privés, l'autorité judiciaire est seule compétente pour juger cette question.

(1) V. l'arrêt du 8 novembre 1829, *de Diétrich c. le ministre des finances*

(2) V. l'arrêt du 25 mars 1835, *Kribs et consorts*.

Mais cette autorité sort des limites de sa compétence en prescrivant une expertise pour reconnaître la possibilité d'une forêt. Si un tribunal civil ordonne une mesure semblable, c'est à bon droit que le préfet élève le conflit d'attributions, en se fondant sur ce que la constatation, en point de fait, de la possibilité de la forêt est une opération administrative que l'autorité judiciaire ne peut faire ou juger (1).

IV. En ce qui concerne *les ventes*, soit du sol forestier lui-même, soit des coupes de bois seulement, le conseil d'état a reconnu qu'il appartient à la juridiction administrative de prononcer sur les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les acquéreurs, relativement aux formalités de l'adjudication, à l'interprétation de l'acte, à ses effets, à la libération de l'acquéreur et de ses cautions. — Nous avons exposé ce point lorsque nous avons traité de la compétence administrative quant aux aliénations des immeubles appartenant à l'état. (V. n°s 73 et 76.)

Mais le juge administratif peut varier suivant l'objet de la contestation.

Ainsi, c'est en général au conseil de préfecture, sauf recours au conseil d'état, que doivent être soumises les difficultés relatives aux formalités de l'adjudication, à l'interprétation de l'acte, et à ses effets quant aux acquéreurs : telles sont, par exemple, les contestations concernant la validité des sur-

(1) V. l'ordonnance royale du 25 septembre 1834, rendue sur un arrêté de conflit pris par *le préfet de l'Aude* (*Affaire Poulariès*).

enchères, la contenance des bois vendus, la délivrance des coupes et leur récolement ; tandis que les contestations relatives au paiement doivent être appréciées d'abord par le préfet, puis par le ministre des finances, et, en définitive, par le conseil d'état, s'il y a recours exercé devant lui.

v. Quant aux *contraventions*, leur jugement appartient exclusivement à l'autorité judiciaire.

— Dès lors l'administration forestière se croit-elle fondée à requérir la suppression de tout ou partie d'établissemens de scierie situés dans le voisinage des forêts de l'état? Elle doit, d'après le Code forestier, procéder dans les formes prescrites (art. 155), c'est-à-dire s'adresser aux tribunaux correctionnels pour obtenir la déclaration de la contravention, et par suite la démolition. Le préfet ni le ministre des finances ne peuvent prononcer cette démolition. S'ils la prononcent, leurs arrêtés, déférés au conseil d'état, doivent être annulés pour excès de pouvoirs. En vain on prétendrait que ces arrêtés ne sont que de simples mesures de police toujours révocables (1).

Fond de la matière. — Les décisions intervenues sur le fond du droit sont relatives à des discussions élevées

Sur les droits d'usage,

Sur les ventes des bois et sur celles des coupes.

1. Le conseil d'état n'a été appelé, depuis la promulgation du Code forestier, à statuer sur l'*exercice des droits d'usage* dans les forêts de l'état que dans un petit nombre de cas.

(1) V. l'arrêt du conseil du 8 février 1833, *Billet et consorts*.

Voici les seules règles que nous fournissent sur ce point les annales de sa jurisprudence :

— Un conseil de préfecture contrevient aux dispositions de l'article 67 du Code forestier en accordant à une commune l'autorisation d'envoyer paître ses bestiaux dans une forêt de l'état lorsqu'il se fonde, non sur la défensabilité constatée de cette forêt, mais uniquement sur les anciens usages ou sur les besoins des habitans (1).

— Dans une contestation entre l'état et des usagers, sur la possibilité d'une forêt, le conseil de préfecture peut, pour éclairer sa décision, ordonner une expertise, conjointement et comparativement avec les rapports des agens de l'administration forestière. Aucune disposition de loi n'interdit à ces tribunaux administratifs de prendre de telles mesures, et ne leur commande de prononcer uniquement d'après les rapports de l'administration forestière.

Si le conseil de préfecture croit devoir ordonner l'expertise, aucune loi ne lui prescrit de se conformer, dans ce cas, au titre XV du livre 2 du Code de procédure civile. Il peut donc nommer un seul expert pour procéder à l'opération (2).

—L'article 117 de l'ordonnance réglementaire du 1er août 1827 a décidé exceptionnellement que le recours au conseil d'état contre les décisions des conseils de préfecture, sur les contestations relatives à la possibilité des forêts, aurait un effet suspen-

(1) V. l'arrêt du conseil du 13 mai 1831, *ministre des finances c. les communes de Mouthe et autres.*

(2) V. l'arrêt du conseil du 15 mai 1833, *ministre des finances c. la commune de l'Isle-sur-Marmande (Allier).*

sif. L'exécution de cette disposition, ordonnée par des motifs d'intérêt public, ne peut donner lieu à des dommages-intérêts envers les parties qui ont obtenu la décision du conseil de préfecture déférée au conseil d'état, sous prétexte du préjudice qu'elles éprouveraient par suite de l'effet suspensif du pourvoi (1).

11. Les décisions rendues par le conseil d'état, depuis la promulgation du Code forestier, quant aux *adjudications des bois* de l'état, sont peu nombreuses. Parmi les décisions antérieures, nous en avons choisi quelques unes qui nous ont paru renfermer des règles utiles à connaître, et dont l'application pourrait encore avoir lieu. Du reste, comme nous donnons la date de chaque décision, il n'y a point d'erreur à craindre.

— Le procès-verbal d'adjudication d'une forêt nationale fait foi jusqu'à inscription de faux.

En conséquence, lorsque, dans une adjudication au rabais, trois personnes ont prononcé les mots *je prends*, et que le procès-verbal constate que ces mots ont été prononcés simultanément, on ne peut être admis à prouver par témoin qu'il n'y a pas eu simultanéité (2).

En sens inverse, on ne peut être admis à prouver que les mots *je prends* ont été prononcés simultanément par plusieurs personnes, lorsque le procès-verbal constate le contraire (3).

—L'estimation qui précède une vente de bois na-

(1) V. l'arrêt du 15 mai 1835, *ministre des finances c. la commune de l'Isle-sur-Marmande (Allier)*.

(2) V. l'arrêt du 17 juillet 1822, *Arnould-Senart*.

(3) V. l'arrêt du 22 janvier 1824, *Marande c. Linder*.

tional n'est ordonnée que dans le seul intérêt de l'état. L'acquéreur n'a pas qualité pour en discuter les élémens et en critiquer les résultats. Ainsi, il ne peut demander une réduction dans le prix de vente, sous prétexte que les agens forestiers n'avaient pas procédé à l'estimation d'après les bases posées par les instructions ministérielles, et qu'on lui a laissé ignorer les surestimations (1).

— Lorsque le cahier des charges d'une vente de bois de l'état porte que ces bois sont vendus sans garantie de mesure, consistance et valeur, et qu'il ne pourra être exercé respectivement aucun recours en indemnité et réduction ou augmentation de prix, il n'y a pas lieu de faire droit aux réclamations des acquéreurs qui demandent une réduction de prix fondée sur ce que les bois acquis n'ont pas la contenance annoncée dans les affiches (2).

— On doit aussi rejeter la demande d'un acquéreur qui ne conteste pas les limites du bois vendu, mais qui réclame une diminution de prix, en se fondant sur ce qu'un nombre d'arbres décrits et estimés dans le procès-verbal ne se trouvent pas dans le bois dont il a été mis en possession (3).

— Une pièce de terre donnée pour limites à un bois de l'état, dans l'acte de vente, ne fait pas partie de la vente (4).

— Lorsqu'il s'élève des difficultés sur la régula-

(1) V. l'arrêt du 22 août 1822, *Maës c. le ministre des finances.*

(2) V. les arrêts du 20 novembre 1815, *Vaillant de Bovent;* du 14 mai 1827, *Devaux;* du 20 janvier 1819, *Leplatte;* du 28 avril 1824, *ministre des finances c. Saglio et consorts.*

(3) V. l'arrêt du 26 février 1823, *Perraud.*

(4) V. l'arrêt du 21 juillet 1824, *Clerc-Lasalle.*

rité des décomptes établis à l'égard d'acquéreurs de bois de l'état : par exemple, s'il s'agit de savoir sur quelles obligations doivent être imputés des paiemens faits par anticipation, il faut, pour juger ces difficultés, se référer au cahier des charges de l'adjudication (1).

— Il n'est pas nécessaire qu'un bois vendu par l'état ait été déclaré défensable par l'administration forestière pour que l'acquéreur propriétaire puisse y faire pâturer ses troupeaux.

L'acquéreur peut user du droit de pacage comme il entend, alors même qu'il ne serait pas complétement libéré envers l'état, si l'adjudication lui accordait les fruits de la chose vendue, même avant l'acquittement du prix de la chose, et si sa non-libération tient à ce que tous les termes de paiement ne sont pas encore échus (2).

— La déchéance avec amende et restitution de fruits, prononcée de plein droit, par la loi du 15 floréal an 10, contre l'acquéreur d'immeubles de l'état qui n'a pas payé son prix, est une voie facultative pour l'administration, et lui laisse le droit de forcer, par les autres moyens, l'adjudicataire à l'exécution de l'obligation principale.

La disposition en vertu de laquelle la déchéance est prononcée de plein droit a pour effet de dispenser l'administration de toute procédure ; elle ajoute encore à sa garantie. Elle ne peut lui être

(1) V. l'arrêt du 6 février 1822, *comte Dubois*.

(2) V. l'arrêt du 6 novembre 1817, *Brunet et Bourbeau c. la commune de Nouaillé*.

opposée par un adjudicataire de bois de l'état, pour faire cesser les poursuites qui ont été dirigées contre lui pour inexécution des conditions de l'adjudication.

L'adjudicataire est surtout non recevable à prétendre que l'administration ne peut employer contre lui que la déchéance avec amende, lorsque l'emploi des autres moyens de forcer à l'exécution du contrat a été réservé à l'administration par une clause insérée, avant la vente, en marge de la minute du procès-verbal d'adjudication. Pour que cette clause soit valable, il n'est pas nécessaire qu'elle ait été signée et paraphée par les parties (1).

— Lorsque le cahier des charges d'une vente de bois appartenant à l'état porte que l'acquéreur souscrira des obligations produisant intérêt de 4 p. o/o par an, que cet intérêt sera ajouté au capital de chaque obligation, que les adjudicataires pourront anticiper le paiement de leurs obligations, et qu'ils jouiront dans ce cas d'une prime de 6 p. o/o, l'acquéreur qui use de cette faculté n'est pas affranchi des intérêts non échus du capital payé par anticipation (2).

— Lorsque des bois cessent d'être propriété de l'état, les nouveaux possesseurs doivent, d'après la loi du 19 ventose an 9, payer à l'administration des domaines, en sus du prix, une somme égale au montant de l'imposition qui reste due pour l'année

(1) V. l'arrêt du 16 janvier 1822, *Tébaud*. V. aussi ci-dessus p. 147 et suiv.

(2) V l'arrêt du 6 février 1822, *de Rozay c. le ministre des finances*.

de leur entrée en jouissance. Mais l'action de l'administration des domaines ne s'étend pas au delà de ladite année (1).

S'il y a une action pour les années suivantes, c'est une action en recouvrement de contributions directes, à laquelle l'administration des domaines doit être tout-à-fait étrangère !

III. Beaucoup de règles établies par la jurisprudence du conseil d'état, quant aux ventes de bois, s'appliqueraient évidemment aux *adjudications de coupes*. Voici quelques règles spéciales à ces dernières :

D'abord il a été reconnu que le ministre des finances a qualité pour soutenir la validité des surenchères formées, dans une adjudication de coupes de bois de l'état, contre les premiers enchérisseurs. Dès lors il peut attaquer, devant le conseil d'état, un arrêté de conseil de préfecture qui annule des surenchères. On ne peut prétendre que le droit du recours appartient aux seuls surenchérisseurs. Il est évident, en effet, que l'état est intéressé au maintien des surenchères, et qu'à cet égard même il peut tenir au maintien, lorsque les surenchérisseurs désireraient l'annulation.

Lorsqu'un particulier a enchéri sur la surenchère portée par un de ses concurrens, il est non recevable à attaquer cette surenchère.

Lorsque le cahier des charges dispose que les délais fixés pour faire les surenchères seront proro-

(1) V. l'arrêt du conseil du 10 février 1830, *hospices d'Arras c. l'administration des domaines.*

gés d'un jour s'ils expirent un jour de fête légale, il ne s'ensuit pas que les surenchères qui seraient faites un dimanche soient frappées de nullité. En effet, les nullités sont de droit étroit, et ne peuvent être suppléées. Si donc un conseil de préfecture a, dans de telles circonstances, prononcé la nullité de surenchères faites le dimanche, sa décision doit être réformée par le conseil d'état (1).

— L'ordonnance réglementaire du 1er août 1827, en prescrivant le concours de deux agens de l'administration forestière pour les procès-verbaux de récolement, n'a point attaché la peine de nullité à l'inobservation de cette formalité, qui n'est point ordonnée par le Code. On ne peut donc arguer de nullité un procès-verbal de récolement parce qu'il aurait été dressé par un seul agent forestier (2).

—On ne peut non plus se faire un moyen de nullité, contre un procès-verbal de récolement, de ce qu'il n'aurait pas été enregistré dans le délai prescrit par l'article 170 du Code forestier. Cet article, placé au titre des *poursuites en réparation des délits et contraventions*, ne s'applique qu'aux procès-verbaux de contravention qui sont de nature à déterminer des poursuites devant l'autorité judiciaire, et non à ceux qui ont pour objet de constater l'exécution des obligations imposées par l'administration aux adjudicataires des coupes (3).

Telles sont les règles les plus notables de la jurisprudence du conseil d'état en cette matière.

(1) V. l'arrêt du 4 novembre 1836, *ministre des finances c. Grasset et Ferrand.*

(2) et (3) V. les arrêts du 17 mai 1833, *Ferras.*

§ II.

Des droits incorporels appartenant à l'état.

SOMMAIRE.

127. — En quoi consistent les droits incorporels appartenant à l'état.

127. — Ces biens se composent :

1° Du droit de pêche dans les fleuves et rivières navigables ou flottables, et du droit perçu pour la permission de caler les madragues pour la pêche du thon ;

2° Des droits de bacs et bateaux de passage ;

3° Des droits de navigation ou de péage sur les rivières navigables et flottables et sur les canaux ;

4° Des droits de péage sur les ponts ;

5° Des droits de péage pour la correction des rampes sur les routes royales et départementales ;

6° Du droit de chasse dans les forêts nationales ;

7° Du droit de gruerie ;

8° Des rentes.

—Nous croyons devoir faire remarquer ici que les meilleurs esprits sont encore partagés sur la question de savoir si le droit de navigation et les péages sur les fleuves et rivières, de même que les péages sur les ponts, ne sont pas plutôt *des impôts indirects* que des droits domaniaux. La même question est aussi agitée en ce qui concerne les droits de bacs et passages d'eau. Cependant on est plus facilement d'accord pour reconnaître dans ces derniers un droit domanial, de même que pour voir un impôt indirect dans les droits de navigation intérieure.

Nous renverrons donc à la matière des contributions indirectes l'exposé de ce qui est relatif aux droits de navigation : ce qui concerne tous les autres va trouver place ici.

ARTICLE 1er.

Du droit de pêche, et des madragues.

SOMMAIRE.

128. — Comment est considéré le droit de pêche, entre les mains de l'état.
129. — Étendue de ce droit, en principe général.
130. — Dispositions qui déterminent cette étendue.
131. — Comment est exploité le droit de pêche.
132. — Des adjudications.
133. — Du contentieux, en cette matière.
134. — Police de la pêche.
135. — Règles pour l'exercice du droit de pêche.
136. — Agence chargée de la police de la pêche.
137. — Poursuite des délits.
138. — Pénalités.
139. — Paiement du fermage.
140. — Produit du droit de pêche.
141. — Du droit pour la permission de caler les madragues.

128. — La loi de la matière est aujourd'hui la loi du 15 avril 1829. Le législateur n'a pas entendu, et il s'en est formellement expliqué, régler, par cette loi, les droits de propriété de l'état sur les rivières; il n'a voulu statuer que sur le droit de pêche (1). Voyons donc quelle est l'étendue du droit de pêche attribué à l'état; nous verrons ensuite comment il en tire un produit.

129. — La loi déclare que le droit de pêche s'exerce au profit de l'état :

(1) Voir les discussions dans les deux chambres législatives, et notamment à la chambre des pairs.

« 1° Dans tous les fleuves, rivières, canaux et contre-fossés navigables ou flottables avec bateaux, trains ou radeaux, et dont l'entretien est à la charge de l'état ou de ses ayant-cause. » — Ainsi, le droit de l'état ne peut s'étendre dans les rivières flottables à bûches perdues.

« 2° Dans les bras, noues, boires et fossés qui tirent leurs eaux des fleuves et rivières navigables et flottables, dans lesquelles on peut, *en tout temps*, passer ou pénétrer librement en bateau de pêcheur, et dont l'entretien est également à la charge de l'état. » — Les noues, boires et fossés sont des accessoires des rivières navigables et flottables ; le droit de pêche doit y être considéré comme une conséquence de celui qui s'exerce dans ces rivières ; mais deux conditions sont exigées pour que l'état y exerce son droit de pêche : la première, que l'on puisse y pénétrer librement en bateau de pêcheur, et *en tout temps*, à la différence du cours d'eau principal, dans lequel l'interruption de la navigation ne fait pas cesser le caractère de navigabilité ; la seconde condition est que l'état entretienne ces accessoires à ses frais. En effet, la loi excepte formellement les canaux et fossés existans, ou qui seraient creusés dans des propriétés particulières et entretenus aux frais des propriétaires. (Loi du 15 avril 1829, art. 1er.)

Dans toutes les rivières et les canaux autres que ceux qui viennent d'être désignés, les propriétaires ont, chacun de leur côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours de l'eau, sans préjudice des droits contraires établis par possession ou titres. (Ibid., art. 2.)

Il est, d'ailleurs, permis à tout individu de pêcher, à la ligne flottante, tenue à la main, dans les fleuves, rivières et canaux où le droit de pêche appartient à l'état, le temps du frai excepté. (Ib., art. 5.)

— Il importe beaucoup, on le comprend d'après ce qui précède, de déterminer si telle ou telle rivière doit être placée parmi les rivières navigables ou flottables, puisque de là dépend l'attribution du droit de pêche. Mais comment fixer la séparation ? Il n'était pas possible de poser dans la loi un mode permanent, un principe absolu. Des rivières qui ne sont ni navigables ni flottables peuvent le devenir, d'autres peuvent cesser de l'être. La législation a donc laissé au gouvernement le soin de classer les fleuves et les rivières, comme elle lui a délégué le droit de classer les routes ; seulement on a cherché à donner aux intérêts privés la certitude qu'il ne sera statué qu'en connaissance de cause : voilà pourquoi la loi déclare que des ordonnances royales insérées au Bulletin des lois déterminent, après une enquête *de commodo et incommodo*, quelles sont les parties des fleuves et rivières et quels sont les canaux désignés dans les deux premiers paragraphes de l'article 1er, où le droit de pêche est exercé au profit de l'état. (Voir art. 3, § 1er.)

Lorsque, en vertu de cette disposition, le gouvernement déclare navigable ou flottable une rivière ou partie de rivière qui, jusque-là, n'avait pas été considérée comme telle, la conséquence est, pour les propriétaires riverains, la perte de leur droit de pêche, et pour l'état l'acquisition de ce même droit. Mais comme il y a, de la part du gouvernement, par le

fait de cette déclaration, expropriation pour cause d'utilité publique, il y a, pour l'état, obligation de payer une juste indemnité selon les formes prescrites par la loi du 7 juillet 1833, compensation faite des avantages, que les propriétaires pourraient retirer de la disposition prise par le gouvernement. (Ibid., art. 3, §. 3. — Loi du 7 juillet 1833, art. 67.)

—Les fleuves ont avec la mer une communication naturelle qui demande aussi une séparation légale entre la pêche maritime et la pêche fluviale. La loi laisse encore à l'administration (qui peut mieux que personne posséder les élémens d'une bonne décision) le soin de fixer cette séparation ; mais le législateur a pris soin d'indiquer le point où les limites doivent être posées, de manière à proclamer un principe fixe, dont l'autorité administrative n'ait qu'à faire l'application.

Quel est ce point ?

Il y avait quelque difficulté à le déterminer, parce que trois intérêts doivent être ici appréciés et combinés : l'intérêt du fisc, l'intérêt de la marine et celui de la conservation du poisson. On avait proposé d'abord, dans le projet du gouvernement, de fixer les limites *à la marée basse*, *au point où l'eau des rivières cesse d'être salée*. Cela paraissait être la démarcation naturelle des eaux de la mer et des fleuves. D'un autre côté, pour favoriser la marine, un amendement adopté par la chambre des pairs proposait de fixer ce point *à la marée haute ;* enfin, dans la discussion à la chambre des députés, on proposait *la ligne qu'atteignent les hautes marées de pleine et de nouvelle lune*, ou encore

la marée haute des équinoxes. Mais ces diverses propositions avaient l'inconvénient de ne pas favoriser également toutes les populations maritimes du littoral, parce que la Méditerranée n'a point de flux et de reflux comme l'Océan. Pour arriver à cette égalité, on s'est décidé à prendre pour limites *celles de l'inscription maritime* (1). « Il a paru juste que, partout où la navigation assujétit les marins et leur industrie, leur travail et leur existence au service de nos escadres, jusqu'à l'âge de 50 ans, la pêche fût considérée comme maritime, tant en leur faveur que contre eux. » (V. le développement de l'amendement de M. le baron Charles Dupin, à la chambre des députés.) Mais, en admettant cette large base, le législateur a voulu prévenir la destruction du poisson ; aussi a-t-il établi que *la pêche qui se ferait au dessus du point où les eaux cessent d'être salées serait soumise aux règles de police et de conservation établies pour la pêche fluviale*. (Art. 3, § 2.)

— Ainsi, toute la partie des affluens à la mer qui coule dans un territoire soumis à l'inscription maritime ne peut être donnée à ferme pour le compte de l'état.

Ainsi, toute la partie qui conserve la salure de la mer est considérée comme pêche maritime, dans toute l'étendue du mot, et les marins n'ont pas besoin de licences pour y pêcher.

Ainsi, toute partie qui cesse d'être salée peut être

(1) Les limites de l'inscription maritime sont aujourd'hui, pour les fleuves et rivières de l'Océan, au point où remonte le flux d'équinoxe, et, pour les ports de la Méditerranée, au point où remonte la remonte des bâtimens allant à la voile.

exploitée en vertu de licences personnelles, et les marins sont tenus de se conformer à toutes les lois de police sur la pêche fluviale.

130. — En exécution des dispositions qui précèdent, une ordonnance royale du 10 juillet 1835 a déterminé, par département, pour toute la France: 1° quelles sont les parties de fleuves et rivières et des canaux navigables ou flottables en trains sur lesquelles la pêche doit être exercée au profit de l'état; 2° les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime.

Nous ne pouvons reproduire ici cette ordonnance; mais nous empruntons au rapport fait au roi par le ministre des finances, et sur lequel elle a été rendue, les passages qui nous paraissent le plus propres à faire connaître comment et dans quel esprit cet important travail a été exécuté.

« Des enquêtes ont été ordonnées dans chaque département, dit le ministre. L'accomplissement de ces formalités a entraîné beaucoup de temps, et a donné lieu, dans la plupart des localités, à une foule de réclamations, qui ont été soumises en premier ordre aux préfets. Les résultats de ces enquêtes m'ont été transmis successivement, avec les avis des préfets; mais il m'a paru que le travail que je devais soumettre à votre majesté sur cette matière devait embrasser la généralité du royaume; car il eût été d'autant plus difficile de statuer, par des ordonnances partielles, que le cours d'un grand nombre de fleuves ou de rivières s'étend sur plusieurs départemens. J'ai pensé, d'ailleurs, qu'il y aurait quelque inconvénient à ne pas donner à la mesure un effet simultané dans toutes les parties de la France.

« Une commission spéciale, où se trouvaient re-

Les mdes modificatives ne peuvent être demandées en vertu de l'art. 40 du règlement du 12 juillet 1806. (avis du comité de législation de gle 1844.)

Ordces modifiant celle du 10 juillet 1835

19 février 1843, relative à la Vienne. Bin 986. p. 209.
14 mai 1843, relative à la Cure. Bin 1007. p. 395
29 janvier 1844, relative à la Creuse. Bin 1077. p. 143.
9 juin 1844, relative au vieux cher. Bin 1106. p. 3.

présentées les administrations des domaines, des ponts et chaussées et des forêts, a été chargée de réunir et d'examiner les divers documens résultant des enquêtes, ainsi que les propositions des préfets. A la suite de cet examen, et après avoir consulté M. le ministre de la marine, en ce qui concerne ses attributions, la commission a formé un tableau général, par département, de toutes les parties des fleuves, rivières et canaux auxquels sont applicables les dispositions des articles 1er et 3 de la loi du 15 avril 1829.

« Ce tableau comprend 78 départemens; les autres départemens, qui sont ceux du Cantal, de la Corse, du Gers, de la Lozère, de l'Orne, des Pyrénées-Orientales, de la Haute-Vienne et du Var, n'étant arrosés que par des rivières flottables à bûches perdues, ne doivent pas y figurer.

« Il est à remarquer que, se renfermant dans l'application des articles 1er et 3 de la loi du 15 avril 1829, la commission n'a dû considérer les rivières que sous le rapport du droit de pêche que l'état est appelé à exercer. Elle a écarté les questions qui peuvent se rattacher aux droits plus ou moins étendus du domaine public. Le projet d'ordonnance qu'elle a préparé n'a donc pas pour but et ne peut avoir pour résultat de déplacer les limites de ce domaine, telles qu'elles sont ou peuvent être fixées en vertu des lois ou des réglemens en vigueur.

« Quant aux canaux, la commission a distingué ceux qui appartiennent à l'état, et qu'il entretient à ses frais, de ceux dont la concession a été faite temporairement à des compagnies. Dans cette seconde

classe de canaux, il en est qui ont été concédés avec jouissance du droit de pêche, et d'autres où ce droit de pêche est réservé à l'état : les uns et les autres figurent sur le tableau général ; mais la date et la durée de la concession, ainsi que l'abandon ou la réserve du droit de pêche, ont été particulièrement mentionnés dans la colonne d'observations.

« Enfin, c'est d'après les indications soumises, par M. le ministre de la marine, sur les points où s'étend l'inscription maritime, que la commission a fixé, selon le vœu de la loi, les limites entre la pêche fluviale et la pêche maritime. »

—L'exécution de l'ordonnance du 10 juillet a dû faire naître quelques difficultés. Voici toutefois la seule sur laquelle le conseil d'état ait été jusqu'ici appelé à statuer.

L'administration allait faire procéder à l'adjudication des droits de pêche d'un cantonnement de la rivière d'Eure, lorsque les sieurs de Praslin et consorts formèrent opposition à cette mesure, et assignèrent l'état devant le tribunal de Louviers, en maintenue du droit de pêche qu'ils prétendaient leur appartenir exclusivement à tous autres, dans ce cantonnement. Le préfet de l'Eure déclina la compétence de l'autorité judiciaire pour statuer sur la question. « La rivière d'Eure, disait-il, est déclarée navigable dans la portion comprise au cantonnement par l'ordonnance du 10 juillet 1835, rendue en exécution de la loi du 15 avril 1829 ; l'action intentée à l'état tend donc à paralyser l'exécution de cette ordonnance en ce qui concerne la rivière d'Eure ; l'autorité judiciaire ne peut con-

naître d'une semblable action. » Les sieurs de Praslin et consorts soutenaient, de leur côté, que le cantonnement dans lequel ils revendiquaient le droit de pêche n'était pas désigné dans le tableau annexé à l'ordonnance du 10 juillet 1835, et que leurs droits avaient été reconnus par une décision du ministre des finances de 1806. Le tribunal de Louviers se déclara incompétent. Mais, sur l'appel, la cour royale de Rouen proclama la compétence de l'autorité judiciaire. Le préfet crut alors devoir élever le conflit d'attributions, pour dessaisir cette autorité du jugement de la contestation. Appelé à prononcer sur le mérite de l'arrêté de conflit, le conseil d'état a déclaré « qu'il n'appartient qu'au roi, en conseil d'état, d'apprécier et de déterminer le sens et les effets de l'ordonnance du 10 juillet 1835 et de la décision ministérielle dont excipaient les sieurs de Praslin et consorts ; mais qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur les questions de propriété et d'indemnité fondées sur des titres anciens et les règles du droit commun. » En conséquence, l'arrêté de conflit a été approuvé dans les dispositions par lesquelles il revendiquait les questions relatives au sens et aux effets de l'ordonnance du 10 juillet 1835 et de la décision ministérielle de 1806 : il a été annulé dans le surplus de ses dispositions (1).

131. — L'état tire profit du droit de pêche, en concédant ce droit :

Soit par voie d'adjudication publique, aux enchères et à l'extinction des feux ;

(1) V. l'ordonnance royale du 5 septembre 1836, rendue sur un arrêté de conflit pris par le préfet de l'Eure.

Soit par concession de licences, à prix d'argent.

—Mais ce dernier mode ne peut être employé qu'à défaut d'offres suffisantes dans l'adjudication publique; en conséquence il doit être fait mention, dans les procès-verbaux d'adjudication, des mesures qui ont été prises pour donner à cette adjudication toute la publicité possible, et aussi des offres qui auront été faites. (Loi du 15 avril 1829, art. 10.)

L'orateur du gouvernement à la chambre des députés disait, à l'occasion de cet article: « Dans certaines localités, les riverains d'un fleuve ou d'une rivière navigable se montrent jaloux d'obtenir, dans l'étendue de leur propriété, la concession d'un droit qui pourrait devenir pour eux une cause de dommages et une source de vexations, s'il était affermé à d'autres individus. Sous ce rapport, les licences ont cet avantage qu'elles témoignent de la déférence et des ménagemens pour la propriété privée. Cette considération semblerait, au premier abord, demander qu'on laissât au gouvernement le choix des licences ou des adjudications, afin de concilier les convenances, que présente le premier mode avec les intérêts du trésor, qui paraissent mieux s'accommoder du second.

« Mais, si l'on réfléchit que les licences, laissées à la libre disposition du gouvernement, peuvent quelquefois devenir abusives et nuisibles aux intérêts de l'état; que, d'autre part, elles sont embarrassantes pour l'autorité, dont les refus excitent des mécontentemens toujours fâcheux; qu'enfin la publicité et la concurrence sont, en administration, des garanties qu'il ne faut abandonner que par des motifs ra-

res et puissans, on demeurera convaincu qu'il importe d'écarter toute idée d'alternative. Si les licences peuvent être admises, ce n'est que lorsqu'il est impossible de recourir au mode d'adjudication. »

Tel est l'esprit de ces premières dispositions.

132.—Les baux sont consentis pour neuf années, par adjudication publique, à la chaleur des enchères et à l'extinction des feux.

Pour procéder à l'adjudication, l'administration supérieure a divisé les rivières en cantonnemens, c'est-à-dire qu'elle a déterminé, pour chacune, des limites dans lesquelles s'exerce le droit de pêche pour chaque lot mis en adjudication.

Les limites et les numéros des cantonnemens sont indiqués par des poteaux que les adjudicataires placent à leurs frais.

Voyons maintenant les règles suivant lesquelles doit avoir lieu l'adjudication.

Cette adjudication doit être annoncée, au moins quinze jours à l'avance, par des affiches apposées dans le chef-lieu du département, dans les communes riveraines du cantonnement et dans les communes environnantes. (Loi du 15 avril 1829, art. 11.)

Toute location faite autrement que par adjudication publique serait considérée comme clandestine et déclarée nulle. Les fonctionnaires ou agens qui l'auraient ordonnée ou effectuée seraient condamnés solidairement à une amende égale au double du fermage annuel du cantonnement de pêche. (Art. 12.)

Serait de même annulée toute adjudication qui n'aurait pas été précédée des publications et affiches prescrites par la loi, ou qui aurait été effectuée en

d'autres lieux, à autres jour et heure que ceux qui auraient été indiqués par les affiches ou les procès-verbaux *de remise en location* (1).

Les fonctionnaires ou agens qui auraient contrevenu à ces dispositions devraient être condamnés solidairement à une amende égale à la valeur annuelle du cantonnement de pêche, et une amende pareille devrait être prononcée contre les adjudicataires, en cas de complicité. (Art. 13.)

—D'autres mesures sont encore prises pour assurer les intérêts de l'état contre la fraude et la collusion.

Dans ce but, la loi a établi diverses catégories de personnes qui ne peuvent prendre part aux adjudications, ni par elles-mêmes, ni par personnes interposées, directement ou indirectement.

La première catégorie d'incapables se divise en deux classes.

Ce sont, pour la première, les agens et gardes forestiers et les gardes-pêche, *dans toute l'étendue du royaume*. Les rapports qu'ils peuvent avoir entre eux ont fait donner une extension aussi considérable à la prohibition.

La seconde classe comprend les fonctionnaires chargés de présider ou de concourir aux adjudications, et les receveurs du produit de la pêche, dans toute l'étendue du territoire où ils exercent leurs fonctions.

L'influence de ces personnes étant moins étendue que celle des individus compris dans la première

(1) On donne ce nom aux procès-verbaux dans lesquels on constate qu'au jour indiqué par les affiches, la location a été, en présence des enchérisseurs rassemblés, différée à jour, lieu et heure déterminés : on épargne ainsi les frais d'une nouvelle apposition d'affiches.

classe, la prohibition a dû être plus restreinte; elles peuvent donc se rendre adjudicataires hors du territoire où elles exercent leurs fonctions.

Les individus ci-dessus désignés qui se mettraient en contravention devraient être punis d'une amende qui ne peut excéder le quart, ni être moindre du douzième du montant de l'adjudication. Ils seraient, en outre, passibles de l'emprisonnement de six mois au moins, et de deux ans au plus, et de l'interdiction à jamais d'exercer aucune fonction publique.

La seconde catégorie d'incapables comprend :

Les parens et alliés en ligne directe, les frères et beaux-frères, oncles et neveux des agens et gardes forestiers et gardes-pêche, dans toute l'étendue du territoire pour lequel ces agens ou gardes sont commissionnés.

Cette prohibition, on le sent, est fondée sur la crainte, très naturelle d'ailleurs, que les personnes ci-dessus désignées ne prêtent leur nom aux agens et gardes-forestiers et aux gardes-pêche.

En cas de contravention, ces personnes seraient punies d'une amende égale à celle qui est prononcée pour la première catégorie.

La troisième catégorie comprend :

Les conseillers de préfecture, les juges, officiers du ministère public, et greffiers des tribunaux de première instance, pour les adjudications faites dans tout l'arrondissement de leur ressort.

Les conseillers de préfecture et les magistrats de l'ordre judiciaire peuvent, en effet, être appelés à statuer sur les difficultés résultant de l'adjudica-

tion; les officiers du ministère public peuvent avoir à requérir, à conclure sur ces difficultés.

En cas de contravention, les personnes de la troisième catégorie sont passibles de tous dommages-intérêts, s'il y a lieu.

Au surplus, du moment où il y a eu contravention à l'une des prohibitions portées dans les trois catégories, l'adjudication est frappée de nullité. (V. art. 15.)

— La loi ne borne pas là ses précautions; elle déclare que toute association secrète ou toute manœuvre entre les pêcheurs ou autres, tendant à nuire aux enchères, à les troubler ou à obtenir les cantonnemens de pêche à plus bas prix, donnera lieu à l'application des peines portées par l'art. 412 du Code pénal, c'est-à-dire à un emprisonnement de quinze jours au moins, de trois mois au plus, et à une amende de 100 fr. au moins et de 5,000 fr. au plus. Ces peines sont indépendantes de tous dommages-intérêts.

En outre, si l'adjudication a été faite au profit de l'association secrète ou des auteurs desdites manœuvres, elle doit être déclarée nulle. (V. art. 16.)

— L'adjudication a lieu aux chefs-lieux de préfecture ou de sous-préfecture.

Les enchères ne peuvent être moindres du vingtième de la mise à prix de chaque cantonnement, lorsqu'elle est au-dessous de 200 fr; de 15 francs, depuis 230 jusqu'à 300 fr.; de 20 fr., depuis 300 fr. jusqu'à 1,000 fr., et de 30 fr., si la mise à prix est au-dessus de 1,000 fr. Nul ne peut faire une mise exagérée, s'il ne fournit à l'instant une

caution et un certificateur de caution solvables. (Cahier des charges arrêté par le ministre des finances, le 3 novembre 1831, art. 8.)

Aucune déclaration de *command* n'est admise, si elle n'est faite immédiatement après l'adjudication et séance tenante. (Loi du 15 avril 1829, art. 17.) Faite plus tard, elle ne peut être qu'un sous-bail, qui laisse l'adjudicataire responsable de la pêche envers l'état.

L'adjudicataire est tenu de fournir les cautions exigées par le cahier des charges, dans le délai prescrit. Faute de le faire, il est déclaré déchu de l'adjudication par un arrêté du préfet, et il est procédé, dans les formes que nous avons indiquées, à une nouvelle adjudication du cantonnement de pêche, à la folle-enchère de l'adjudicataire.

L'adjudicataire déchu est tenu, par corps, de la différence entre son prix et celui de la nouvelle adjudication, sans pouvoir réclamer l'excédant, s'il y en a. (Loi du 15 avril 1829, art. 18.)

Le défaut de donner les cautions est, il faut le remarquer, le seul cas de folle-enchère.

Aux termes du cahier des charges (art. 14 et 15), la caution et le certificateur de caution doivent être fournis dans les cinq jours qui suivent celui de l'adjudication. Ils ne sont acceptés que du consentement du receveur des domaines, et l'acte en est passé au secrétariat du lieu de l'adjudication.

— Toute personne capable et reconnue solvable est admise, jusqu'à l'heure de midi du lendemain de l'adjudication, à faire des offres de surenchère.

Ces offres ne peuvent être moindres du cinquième du montant de l'adjudication.

Dès qu'une pareille offre a été faite, l'adjudicataire, ou toute autre personne capable, peuvent faire des déclarations de *simple surenchère* jusqu'à l'heure de midi du surlendemain de l'adjudication, heure à laquelle le plus offrant reste définitivement adjudicataire.

Les simples surenchères embrassent la somme fixée par le cahier des charges pour le minimum des enchères.

Le cahier des charges doit indiquer un secrétariat pour les surenchères. C'est là seulement qu'elles peuvent être reçues, et dans les délais que nous venons d'indiquer : *le tout à peine de nullité.*

Aussi, un secrétaire est-il commis à l'effet de recevoir les surenchères, et tenu de consigner immédiatement les déclarations sur un registre à ce destiné, d'y faire mention expresse du jour et de l'heure précise où il les a reçues, et d'en donner communication à l'adjudicataire et aux surenchérisseurs, dès qu'il en est requis.

Cette faculté d'exiger la communication, accordée à l'adjudicataire et aux surenchérisseurs, a fait admettre qu'il n'y aurait aucune signification des déclarations de surenchère par l'administration, et réciproquement par les adjudicataires et surenchérisseurs.

Le secrétaire qui se mettrait en contravention à ses devoirs, tels que nous venons de les retracer, serait passible d'une peine de 300 fr. d'amende, sans préjudice des autres peines, en cas de collusion. (Loi du 15 avril 1829, art. 19.)

— Les adjudicataires et surenchérisseurs sont

tenus, au moment de l'adjudication ou de leurs déclarations de surenchère, d'élire domicile dans le lieu où l'adjudication a été faite.

Le défaut d'élection du domicile n'entraîne pas la nullité de l'adjudication ou de la surenchère ; seulement la loi indique un domicile, forcément élu, où toutes les significations sont valables : ce domicile est le secrétariat de la sous-préfecture. (Art. 21.)

— Tout procès-verbal d'adjudication emporte exécution parée et contrainte par corps contre les adjudicataires, leurs associés et cautions, tant pour le paiement du prix principal de l'adjudication que pour les accessoires et frais.

Les cautions sont en outre contraignables solidairement, et par les mêmes voies, au paiement des dommages, restitutions et amendes qu'aurait encourus l'adjudicataire. (Art. 22.)

Telles sont les mesures que le législateur a cru devoir prendre pour préserver les droits du trésor.

— D'autres obligations sont imposées aux adjudicataires par le cahier des charges.

Ainsi ils ne peuvent avoir plus de huit associés, y compris la caution et le certificateur. Ces associés doivent être agréés par l'inspecteur ou sous-inspecteur forestier de l'arrondissement.

Les adjudicataires ne peuvent morceler leur cautionnement, céder leur bail, ni délivrer de permission qu'à des personnes qui sont agréées par l'agent forestier local, et dont ils sont responsables. Le nombre de ces personnes ne peut excéder cinq par cinq kilomètres (une lieue) d'étendue de rivière.

Les cessions ou rétrocessions sont passées au se-

crétariat du lieu de l'adjudication, et les cessionnaires ou rétrocessionnaires ne peuvent user du droit qui leur a été ainsi transféré qu'après avoir représenté, au sous-inspecteur ou au garde-général, un extrait de leurs rétrocessions ; néanmoins les adjudicataires et leurs cautions sont, jusqu'à décharge définitive, considérés comme seuls obligés.

Lorsque le bail excède la somme de 3,000 fr., l'adjudicataire qui a laissé cumuler deux termes est déchu du bénéfice de son adjudication, sans qu'il soit besoin d'en faire prononcer la résiliation ; et il doit être procédé à une nouvelle mise en ferme, à sa folle enchère. (Cahier des charges, art. 17, 18, 19 et 22.)

133. — Mais, pour terminer ce que nous avons à dire sur les adjudications, il nous reste à parler du contentieux en cette matière.

D'abord, pendant les opérations de l'adjudication, s'il s'élève des contestations sur la validité des enchères ou sur la solvabilité des enchérisseurs et des cautions, elles doivent être décidées immédiatement par le fonctionnaire qui préside la séance d'adjudication : ce sont les préfets ou les sous-préfets, ou les maires. (Loi du 15 avril 1829, art. 14.)

S'il s'élève des contestations au sujet de la validité des surenchères, elles doivent être portées devant le conseil de préfecture (art. 20), sauf recours au conseil d'état.

Voilà la part faite par le législateur à l'autorité administrative.

Enfin, s'il s'élève des contestations soit entre l'administration et les adjudicataires, relativement

à l'interprétation et à l'exécution des conditions des baux et adjudications, ces contestations, et aussi toutes celles qui peuvent s'élever entre l'administration ou ses ayant-cause et des tiers intéressés, à raison de leurs droits ou de leurs propriétés, doivent être portées devant l'autorité judiciaire. (Art. 4.)

Nous avons déjà dit que le conseil d'état, après avoir décidé que l'autorité administrative devait seule prononcer sur les contestations concernant l'existence, la validité et l'exécution de tous les baux administratifs, était arrivé graduellement à adopter le principe que cette autorité ne devait, au contraire, prononcer en cette matière qu'autant qu'une disposition législative lui avait attribué la connaissance des contestations. Or, comme aucune attribution de cette espèce n'existait pour les baux des droits de pêche, le conseil d'état, plusieurs années avant la loi sur la pêche fluviale, s'était fait une règle de renvoyer à l'autorité judiciaire toutes les contestations concernant l'existence, la validité et l'exécution de ces baux, que la question s'élevât entre l'état et le fermier ou bien entre deux fermiers (1).

134. — Mais la loi n'aurait point fait assez pour conserver les intérêts du domaine, si sa sollicitude ne se fût étendue sur l'exercice du droit de pêche, si, par exemple, elle n'avait établi des règles pour cet exercice, des agens pour constater la violation de ces règles, des peines pour la réprimer et des tri-

(1) V. les arrêts du 18 décembre 1822, *Sabathie-Paga c. le ministre des finances*; du 4 novembre 1824, *Chapron c. Navarre*; du 16 février 1826, *Montméja c. Duponget*.

bunaux pour appliquer ces peines. Jetons un coup d'œil rapide sur ces divers points.

Mais, avant tout, nous faisons observer que les adjudicataires peuvent exercer le droit de pêche, tel qu'il a été défini ci-dessus, non seulement par la pêche mobile, mais encore par la pêche fixe, au moyen de gords et autres établissemens de pêche placés aux arches des ponts, écluses et moulins.

La chasse exclusive des oiseaux aquatiques, sur les rivières comprises dans le cantonnement, fait en outre partie de la location de la pêche. Le locataire a, en conséquence, le droit de chasser les canards et autres oiseaux, dans toute l'étendue de son cantonnement, sans pouvoir rétrocéder ce droit; mais il ne peut l'exercer avant de s'être muni d'un permis de port d'armes. (Cahier des charges, art. 5 et 23.)

— Voici les mesures de police.

Il est interdit de placer, dans les rivières navigables et flottables, canaux et *ruisseaux*, aucun barrage, appareil ou établissement quelconque de pêcherie ayant pour objet d'empêcher entièrement le passage du poisson. (Loi du 15 avril 1829, art. 24.) On voit qu'il ne s'agit ici que des appareils de pêcherie, et non de ceux qui sont établis dans l'intérêt des usines (1).

Il est aussi interdit de jeter, dans les eaux, des drogues ou appâts qui sont de nature à enivrer le poisson ou à le détruire. (Art. 25.)

Des ordonnances royales doivent déterminer :

1° Les temps, saisons et heures pendant lesquels

(1) V. du reste la discussion qui a eu lieu à la chambre des pairs, le 2 mai 1828.

la pêche est interdite dans les rivières et cours d'eau quelconques ;

2° Les procédés et modes de pêche qui, étant de nature à nuire au repeuplement des rivières, doivent être prohibés ;

3° Les filets, engins et instrumens de pêche qui sont défendus, comme étant aussi de nature à nuire au repeuplement des rivières ;

4° Les dimensions de ceux dont l'usage est permis, dans les divers départemens, pour la pêche des différentes espèces de poissons ;

5° Les dimensions au dessous desquelles les poissons de certaines espèces désignées ne peuvent être pêchés et doivent être rejetés en rivière ;

6° Les espèces de poissons avec lesquelles il est défendu d'appâter les hameçons, nasses, filets et autres engins. (Art. 26.)

Par suite de cette prescription de la loi, une ordonnance royale du 15 novembre 1830 a prohibé : 1° les filets traînans ; 2° les filets dont les mailles carrées, sans accrues et non tendues, ni tirées en losange, auraient moins de 30 millimètres (14 lignes) de chaque côté, après que le filet aura séjourné dans l'eau ; 3° les bires, nasses ou autres engins dont les verges seraient écartées entre elles de moins de 30 millimètres. (Art. 1.)

Néanmoins, l'ordonnance autorise, pour la pêche des goujons, ablettes, loches, vérons, vandoises et autres poissons de petite espèce, les filets dont les mailles auraient 15 millimètres (7 lignes) de largeur, et les nasses d'osier ou autres engins dont les bagnettes ou verges seraient écartées de 15 millimètres.

Les pêcheurs ont aussi la faculté de se servir de toute espèce de nasses en jonc à jour, quel que soit l'écartement de leurs verges. (Art. 2.)

Le cahier des charges permet d'ailleurs, dans son article 35, la pêche des poissons voyageurs qui remontent de la mer dans les fleuves et rivières, tels que saumons, aloses, lamproies, éperlans et mulets, quelles que soient leurs dimensions.

Aucune restriction, ni pour le temps de la pêche, ni pour l'emploi des filets ou engins, n'est imposée aux pêcheurs du Rhin. (Ordonnance royale du 5 novembre 1830, art. 4.)

135.—Dans chaque département, le préfet doit déterminer, sur l'avis du conseil général, et après avoir consulté les agens forestiers, les temps, saisons et heures pendant lesquels la pêche est interdite dans les rivières et cours d'eau. (Art. 5.)

Il doit également faire un réglement dans lequel il détermine et divise les filets et engins qui, d'après les règles ci-dessus, doivent être interdits. (Art. 6.)

Sur l'avis du conseil général, et après avoir consulté les agens forestiers, il peut prohiber les procédés et modes de pêche qui lui semblent de nature à nuire au repeuplement des rivières. (Art. 7.)

Les réglemens des préfets doivent être homologués par des ordonnances royales. (Art. 8.)

C'est ainsi que l'autorité royale a successivement homologué :

1° Un réglement sur la pêche des rivières du département de l'Ardèche. (Ordonnance royale du 12 octobre 1831.)

2° Les réglemens sur la pêche des rivières des

8. l'ord.ce du 28 février 1842, qui modifie celle du 15 9bre 1830 relativement à la pêche de Ablettes. B. n.o 889-9874-

† Au bulletin N° 590 (partie supplémentaire) deux ord.ces du 21 Janvier 1842 homologuant des arrêtés préfectoraux portant règlement d'ad.on Locale pour l'exercice de la pêche dans les departemens de l'Ain et du Doubs.

63 départemens de l'Ain, de l'Aisne, de l'Allier, de l'Ariège, de l'Aube, de l'Aude, de l'Aveyron, du Calvados, du Cantal, de la Charente, de la Charente-Inférieure, de la Côte-d'Or, des Côtes-du-Nord, de la Dordogne, du Doubs, de l'Eure, du Gard, de la Haute-Garonne, du Gers, de la Gironde, d'Ille-et-Vilaine, de l'Indre, d'Indre-et-Loire, du Jura, des Landes, de Loir-et-Cher, de la Haute-Loire, de la Loire-Inférieure, du Loiret, du Lot, de Lot-et-Garonne, de la Lozère, de la Manche, de la Marne, de la Meurthe, de la Meuse, de la Moselle, de la Nièvre, du Nord, de l'Oise, de l'Orne, du Pas-de-Calais, du Puy-de-Dôme, des Basses-Pyrénées, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Haute-Saône, de la Sarthe, de la Seine, de la Seine-Inférieure, de Seine-et-Marne, de Seine-et-Oise, des Deux-Sèvres, de la Somme, du Tarn, de Tarn-et-Garonne, du Var, de la Vendée, de la Vienne, des Vosges et de l'Yonne. (Ordonnance royale du 3 novembre 1831.)

3° Les réglemens sur la pêche des rivières dans les 7 départemens des Ardennes, du Cher, de la Corrèze, du Finistère, de la Loire, de Maine-et-Loire, de la Mayenne, de Saône-et-Loire. (Ordonnance royale du 20 février 1832, modifiée en ce qui concerne le département du Finistère par celle du 21 février 1835.)

4° Les réglemens sur la pêche des rivières des 4 départemens des Bouches-du-Rhône, de l'Hérault, de la Haute-Marne et de Vaucluse. (Ordonnance royale du 10 avril 1834.)

—D'un autre côté, toujours dans le but de prévenir les abus dans l'exercice du droit de pêche, il est défendu aux fermiers de la pêche et porteurs de licence, leurs associés, compagnons et gens à gages, de faire usage d'aucun filet ou engin quelconque, avant qu'il ait été plombé ou marqué par les agens de l'administration de la police de la pêche. La même obligation s'étend à tous autres pêcheurs compris dans les limites de l'inscription maritime, pour les engins et filets dont ils feraient usage dans les fleuves et rivières affluant à la mer, depuis les limites de l'inscription maritime jusqu'au point où les eaux commencent à être salées. L'empreinte des fers dont les agens de l'administration font usage pour la marque des filets doit être déposée au greffe des tribunaux de première instance. (Loi du 15 avril 1829, art. 32 et 9.)

—Enfin les contre-maîtres, les employés du balisage et les mariniers qui fréquentent les fleuves, rivières et canaux navigables ou flottables ne peuvent avoir, dans leurs bateaux ou équipages, aucun filet ou engin de pêche, même non prohibé. (Art. 33.)

—Le cahier des charges ajoute quelques dispositions à ces mesures.

Chaque fermier de la pêche et chacun de ses associés ne peut avoir plus de deux bateaux ou bachots, de manière que leur nombre n'excède jamais celui de seize par cantonnement.

Dans le mois de l'adjudication, il doit être mis, à ces bateaux ou bachots, des deux côtés de l'intérieur et extérieur de la proue, une plaque de fer-blanc, de 13 centimètres (15 pouces) en carré, peinte à l'huile, couleur blanche, sur laquelle sont inscrits, en noir,

le nom de l'adjudicataire, celui du port auquel il est attaché, et le numéro du cantonnement. Les noms et numéros doivent avoir au moins 5 centimètres (2 pouces) de haut, afin qu'ils puissent se distinguer d'une rive à l'autre, et une notice en doit être remise à l'agent forestier.

Chaque bateau doit être garni d'une chaîne avec un cadenas, et être rentré au port désigné pour le cantonnement duquel il dépend, à neuf heures du soir en été, et à sept heures en hiver, pour y rester enchaîné la nuit et n'en sortir le matin qu'au lever du soleil. (Art. 37, 38 et 39 du cahier des charges.)

136. — Le gouvernement exerce la surveillance et la police de la pêche, dans l'intérêt de l'état,

Ou par des agens spéciaux, par lui institués à cet effet, et que la loi nomme *gardes-pêche ;*

Ou par les éclusiers des canaux ;

Ou par les gardes-champêtres et autres officiers de police judiciaire, c'est-à-dire par les gendarmes, les gardes-forestiers et autres désignés au Code d'instruction criminelle, livre Ier, chapitre 1er.

—De ces agens, les seuls qui doivent nous occuper ici sont les gardes-pêche, à cause de leur spécialité.

Les gardes-pêche dépendent de l'administration des forêts.

Ils sont nommés par le directeur-général de cette administration. (V. les ordonnances de 1669, titre XXXI, article 23, — du 1er août 1827, art. 12; loi du 15 avril 1829, art. 37.)

Ils doivent être âgés de vingt-cinq ans accomplis. (Loi du 15 avril 1829, art. 6.)

Ils ne peuvent entrer en fonction qu'après avoir

prêté serment; et la loi, qui les assimile, du reste, aux gardes-forestiers royaux (art. 37), leur impose, quant à la prestation, à l'enregistrement et au renouvellement du serment, les mêmes obligations qu'aux gardes-forestiers. (Art. 7.)

— Chaque adjudicataire peut établir, à ses frais, un ou plusieurs gardes-pêche, qui ne peuvent remplir leurs fonctions qu'après avoir été agréés par le conservateur des forêts, et avoir prêté serment devant le tribunal civil.

Les gardes-pêche, ainsi agréés, doivent être âgés au moins de 25 ans. Ils doivent être munis d'une bandoulière avec plaque, indiquant leur qualité. (Cahier des charges, art. 20 et 21.)

—Les gardes-pêche peuvent être déclarés responsables des délits commis dans leurs cantonnemens, et passibles des amendes et indemnités encourues par les délinquans, lorsqu'ils n'ont pas dûment constaté les délits. (Loi du 15 avril 1829, art 8.)

Tous les agens chargés de la surveillance et de la police de la pêche ont le devoir de rechercher et de constater les délits, résultant soit de la pêche non autorisée dans les fleuves, rivières et canaux appartenant à l'état, soit de l'infraction des règles établies pour l'exercice de la pêche autorisée. (Art. 36.)

La constatation a lieu au moyen de procès-verbaux. La loi a déterminé avec soin les formalités relatives à ces procès-verbaux et leurs effets. (V. art. 36, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 56 et 57.)

Les gardes-pêche établis par les adjudicataires doivent remettre, sans délai, à l'agent forestier, les procès-verbaux, dûment affirmés et enregistrés,

des délits ou contraventions qu'ils ont constatés. (Cahier des charges, art. 21.)

Les agens chargés de la surveillance et de la police de la pêche sont, d'ailleurs, autorisés à saisir les filets et autres instrumens de pêche prohibés, ainsi que le poisson pêché en délit.

Ils ne peuvent, sous aucun prétexte, s'introduire dans les maisons et enclos y attenant pour la recherche des filets prohibés. (Loi du 15 avril 1829, art. 39 et 40.)

Mais les contre-maîtres, les employés du balisage et les mariniers sont obligés de souffrir la visite de ces agens sur leurs bateaux ou équipages, aux lieux où ils abordent. (Art. 33.)

Et les fermiers de la pêche, les porteurs de licence et tous pêcheurs en général, dans les rivières et canaux ci-dessus désignés, sont tenus d'amener leurs bateaux et de faire l'ouverture de leurs loges et hangars, bannetons, huches et autres réservoirs ou boutiques à poisson sur leurs cantonnemens, à toute réquisition des agens chargés de la police de la pêche. (Art. 34.)

Ces agens ont le droit de requérir directement la force publique pour la répression des délits en matière de pêche, ainsi que pour la saisie des filets prohibés et du poisson pêché en délit. (Art. 43.)

137. — Voici maintenant les règles pour les poursuites.

La loi veut que toutes les poursuites exercées en réparation de délit pour fait de pêche soient portées devant les tribunaux correctionnels. (Art. 48.)

Les gardes chargés de la surveillance de la pêche,

par l'administration, peuvent, dans les actions et poursuites exercées en son nom, faire toutes citations et significations d'exploits, sans pouvoir procéder aux saisies-exécutions. Leurs rétributions pour les actes de ce genre doivent être taxées comme pour les actes faits par les huissiers des juges de paix. (Art. 50.)

Les agens de l'administration chargés de la surveillance de la pêche ont le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et d'être entendus, à l'appui de leurs conclusions. (Art. 51.)

Ils peuvent aussi interjeter appel des jugemens et se pourvoir contre les arrêts et jugemens en dernier ressort par recours en cassation, sans que l'exercice de cette faculté préjudicie au droit qui est accordé, par la loi, au ministère public, et dont il peut toujours user, même lorsque l'administration aurait acquiescé aux jugemens et arrêts. (Art. 60 et 61.)

Les actions en réparation de délits, en matière de pêche, doivent être poursuivies dans le mois à compter du jour où les délits ont été constatés, lorsque les prévenus sont désignés dans les procès-verbaux. Dans le cas contraire, le délai de prescription est de trois mois à compter du même jour (art. 62).—Nous avons noté ci-dessus d'autres délais de prescription pour les délits et contraventions en matière forestière. Le gouvernement, dans le projet de loi sur la pêche fluviale, avait établi les mêmes délais que dans le Code forestier : mais la chambre des députés a modifié le projet, sur la proposition de la commission qui a été chargée de son examen préalable.

Du reste, les délais de prescription, quant aux dé-

lits et malversations commis par les agens, préposés ou gardes de l'administration dans l'exercice de leurs fonctions, sont les mêmes que ceux qui sont déterminés dans le Code d'instruction criminelle. (Art. 63.)

138. — Quant aux pénalités, ainsi que nous l'avons fait pour le Code forestier, nous éviterons les détails : nous dirons seulement que la loi a établi :

1° La peine de l'emprisonnement de un à trois mois (art. 25);

2° Celle de l'amende, dans des proportions très diverses. Ainsi, dans certains cas, le juge peut prononcer une amende dont le taux s'élèvera jusqu'à 20 francs au plus (art. 29, § 2); d'autres fois, l'amende est fixée invariablement à 20 francs (art. 32); puis elle est de 20 francs à 50 francs (art. 30 et 31); de 25 francs à 100 francs (art. 5); de 30 à 100 francs (art. 28 et 29, § 1er); de 30 à 200 francs (art. 27); de 30 à 300 francs (art. 25); de 50 fr. (art. 33, 34 et 41); de 50 à 500 francs (art. 24); de 60 à 200 francs (art. 28, § 2).

Dans le cas de récidive ou lorsque les délits ont été commis de nuit, les peines doivent être doublées. (Art. 69 et 70.)

Mais, à côté de cette disposition qui augmente la rigueur de la peine, lorsque le délinquant est évidemment dans des cas de nature aggravante, le législateur a placé une autre disposition qui permet aux tribunaux correctionnels de réduire l'emprisonnement même au dessous de six jours, et l'amende même au dessous de 16 francs, et de prononcer séparément l'une ou l'autre de ces peines, sans pour-

tant qu'en aucun cas elle puisse être au dessous des peines de simple police, si le préjudice causé n'excède pas 25 francs, et si les circonstances paraissent atténuantes. (Art. 72.)

3° D'ailleurs, il y a confiscation des filets prohibés qui ont été saisis; et même quelquefois les filets dont l'usage n'est pas prohibé peuvent être confisqués. (Art. 5, 29 et 33.) Les filets prohibés sont détruits après jugement. Les filets non prohibés, confisqués en exécution de l'article 5 de la loi du 15 avril 1829, doivent être vendus au profit du trésor public. (Art. 41.)

Le poisson pêché en délit doit aussi être confisqué (art. 30 et 31.) Il est vendu publiquement et aux enchères. (Art. 42.)

4° Il peut, en outre, y avoir lieu à des dommages-intérêts soit envers l'état, soit envers les fermiers de la pêche. (Art. 5, 24 et 73.)

—Quant à l'exécution des jugemens, elle est garantie par la contrainte par corps, comme pour les jugemens relatifs aux délits forestiers. (Art. 77, 78, 79, 80, 81 et 82; et loi du 17 avril 1832, art. 33, 34, 35, 37, 40 et 41.)

139.—Le prix de fermage annuel, déterminé par chaque adjudication, est payable en quatre termes égaux, dont le premier échoit le premier jour du trimestre qui suit immédiatement le jour de l'adjudication, et les autres de trois mois en trois mois.

Ce prix est versé à la caisse du receveur des domaines de l'arrondissement où les adjudications ont été consenties, sans qu'il y ait lieu à la perception du décime par franc en sus du prix de l'adjudication.

Aucun délai de paiement ne peut être accordé,

ni aucune remise être faite sur le prix du bail, si ce n'est d'après une décision ministérielle.

Les demandes en résiliation de baux ou en réduction de fermages ne suspendent pas l'effet des poursuites pour le recouvrement des termes arriérés.

Il ne peut être fait aucune réclamation ou demande en diminution de prix pour défaut de mesure dans l'étendue de chaque cantonnement telle qu'elle est fixée par l'état, revêtu de l'approbation du gouvernement.

Il ne peut non plus être réclamé d'indemnité pour perte de filets, agrès et apparaux, par suite de la débâcle des glaces ou par tout autre événement.

Les frais d'adjudication, les droits de timbre et d'enregistrement, qui sont à la charge des adjudicataires, doivent être versés à la caisse du receveur des domaines ci-dessus indiqué. (Cahier des charges, art. 3, 4, 6, 11, 12 et 42.)

140.— En 1834, les droits de pêche ont produit (pour *baux et licences*) 434,926 fr. 99 c.

Il est pour le trésor un autre produit qui ne résulte pas de la pêche fluviale, mais qui provient de la pêche, et qu'à cause de cela nous croyons devoir indiquer ici.

141.—La pêche maritime s'exerce généralement, on l'a vu ci-dessus, en pleine franchise de droits. Il existe une exception pour la pêche du thon, en tant qu'il s'agit de faire cette pêche au moyen de madragues *calées* : c'est ainsi qu'on appelle, sur les côtes de la Méditerranée, une enceinte de câbles et de filets pratiquée et fixée dans la mer près du rivage, particulièrement pour la pêche du thon, et qui est fixée au moins pour plusieurs mois de l'année. La

pêche du thon a lieu, d'ailleurs, au moyen de filets mobiles. Le pêcheur qui emprunte ainsi une portion quelconque du littoral, par privilége sur les autres habitans, doit naturellement une indemnité pour cette faveur.

Les madragues ne peuvent donc être établies avec fixité que moyennant un bail, dont la durée et les conditions sont réglées par la régie des domaines, et dont le produit doit être versé dans ses caisses. (Arrêté du 9 germinal an 9, art. 3.)

Du reste, avant que la régie passe le bail, la permission de caler la madrague doit être accordée par le ministre de la marine, qui ne se décide qu'après qu'une enquête, faite par l'administration de la marine, sur l'ordre du préfet maritime, a constaté que la madrague dont l'établissement est demandé ne peut nuire en aucune manière à la navigation, dont les intérêts sont ici engagés. (Ibid., 1 et 2.)

Ce n'est pas le lieu de développer les règles de police relatives aux madragues; mais nous devons dire que l'arrêté du 9 germinal an 9 dispose que « tous pêcheurs auront la liberté de tendre des thonaires et de pêcher dans le voisinage des madragues, pourvu qu'ils se tiennent à une distance suffisante pour ne pas nuire à ces établissemens : s'ils s'en approchent de trop près et qu'ils occasionnent des dommages, ils en demeureront responsables. » (Art. 7.)

—Voici une contestation qui a été soumise au conseil d'état, à l'occasion des baux qui nous occupent.

Les sieurs Trabaud, négocians de Toulon, ayant affermé le droit de caler deux madragues dans deux postes du département du Var, prétendirent que les pêcheurs de la commune de Saint-Nazaire ne pou-

vaient tendre de filets sur ces emplacemens, même quand les madragues étaient enlevées. La contestation ayant été portée devant le conseil de préfecture, la prétention des sieurs Trabaud fut reconnue légitime. Mais, sur le recours formé par les prud'hommes pêcheurs de Saint-Nazaire devant le conseil d'état, un arrêt du 18 septembre 1813 déclara qu'il s'agissait de contestations relatives à un bail à ferme; que dès lors l'autorité judiciaire était seule compétente pour prononcer : l'arrêté du conseil de préfecture fut donc annulé pour incompétence.

— Quant aux produits, nous ne pouvons en indiquer le chiffre; nous l'avons vainement cherché dans tous les documens publiés par l'administration relativement aux recettes de l'état; ces produits, au surplus, doivent être fort peu considérables.

ARTICLE II.

Des droits de bacs et bateaux de passage.

SOMMAIRE.

142. — Nature et étendue de ces droits.
143. — Nombre et situation des bacs et bateaux de passage. — Tarifs.
144. — Mode adopté pour la régie de ces droits.
145. — Police et administration.
146. — Matériel des bacs et bateaux.
147. — Recouvrement du fermage des droits.
148. — Acquit des droits.
149. — Dispenses du paiement des droits.
150. — Exactions des fermiers.
151. — Fraude des droits et refus de payer.
152. — Passages d'eau sur les frontières.
153. — Jurisprudence en cette matière.

142. — Autrefois, la féodalité avait fait sa main-mise sur les droits de bacs; les seigneurs s'en étaient

emparés dans toute l'étendue de leurs domaines.

Ils avaient été maintenus dans cette possession par l'article 41, titre XXVII, de l'ordonnance de 1669, pourvu toutefois que leur jouissance remontât au delà de l'année 1566, comme cela fut expliqué par les lettres-patentes du mois d'avril 1683.

Dans l'anathème qu'elle lança sur la féodalité, l'assemblée constituante ménagea d'abord les droits de bacs et de voitures d'eau (loi des 15-18 mai 1790, titre II, art. 15); mais l'article 9 de la loi du 25 août 1792 déclara que les droits exclusifs de bacs et voitures d'eau, provisoirement conservés par l'article 15 du titre II de la loi du 15 mars 1790, étaient supprimés, de telle manière qu'il était libre à tous les citoyens de tenir, sur les rivières et canaux des bacs, coches ou voitures d'eau, *sous les loyers et rétributions qui seraient fixés et tarifés par les directoires de département, sur l'avis des municipalités et des directoires de district.*

Il paraît que cette dernière partie de l'article 9 de la loi du 25 août 1792 ne reçut point d'exécution; que les particuliers, à la faveur des désordres qui affligeaient le pays, établirent de tous côtés des bacs et bateaux de passage, en ne consultant que leur convenance. Cet état de choses ne pouvait durer dès qu'une administration régulière viendrait à reparaître. Aussi la loi du 6 frimaire an 7, s'appuyant sur ce que les bacs et bateaux de passage ne sont que des continuations des chemins publics, qui doivent, comme ces derniers, être une propriété publique, fit entrer les bacs et bateaux dans le domaine national, et chargea les préposés de la régie

de l'enregistrement d'en prendre possession au nom de l'état.

En conséquence, aussitôt après la publication de la loi, les propriétaires, détenteurs, conducteurs de bacs, bateaux, passe-cheval et autres passeurs sur les fleuves, rivières et canaux navigables durent faire connaître leurs titres à l'administration de leur canton. Ceux qui se présentaient et justifiaient de leur propriété, même par enquête à défaut de titres, devaient être indemnisés d'après une expertise contradictoire. Ceux qui ne se présentèrent point pour faire leurs déclarations et justifications dans le mois de la publication de la loi, durent être considérés comme rétentionnaires d'objets appartenant à l'état, et dépossédés sans indemnité. (Loi du 6 frimaire an 7, art. 1 à 7.)

— On a souvent pris texte des expressions *fleuves, rivières et canaux navigables et flottables* employés dans l'article 2 de la loi du 6 frimaire an 7 pour soutenir que le droit de bacs et bateaux n'appartient à l'état que sur les rivières navigables, et tout au plus sur celles qui sont flottables avec trains et radeaux, mais non point sur les cours d'eau simplement flottables à bûches perdues, et à plus forte raison sur ceux qui ne seraient pas susceptibles d'un flottage quelconque. L'administration des domaines a toujours soutenu que tout cours d'eau susceptible de supporter un bac devait être regardé comme navigable, dans le sens de la loi du 6 frimaire an 7. Le conseil d'état n'a pas peut-être toujours envisagé la question de la même manière. Voici le dernier acte émané de ce conseil; c'est un avis *inédit* du comité des finances,

à la date du 2 avril 1829, dans lequel se trouvent rappelés et résumés les actes antérieurs (1).

« Le comité des finances, sur le renvoi qui lui a été fait, par le ministre secrétaire d'état au même département, de la question de savoir si l'administration des contributions indirectes peut, dans l'état actuel de la législation et de la jurisprudence relatives aux bacs, s'emparer de ceux qui sont établis sur des cours d'eau non navigables ;

« Vu les lois des 28 mars 1790, 25 août 1792, 6 frimaire an 7, 14 floréal an 10 et 28 avril 1816 ;

« Vu la circulaire du ministre de l'intérieur du 17 prairial an 7, pour l'exécution de la loi du 6 frimaire précédent ;

« Vu l'article 538 du Code civil ;

« Vu deux avis du comité des finances des 3-8 octobre 1817 et 3 août 1819, approuvés par le ministre le 2 septembre 1819, et portant que tout passage par bacs ou bateaux établis sur des cours d'eau *quelconques* appartient à l'état, du moment qu'ils servent à l'usage commun ;

« Vu l'avis du comité de législation du conseil d'état, en date du 30 juillet 1818, portant que, « sur les cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables, le droit d'établir des bacs de passage appartient aux propriétaires des deux rives, sauf à l'administration à intervenir dans la fixation du tarif ;

« Vu l'ordonnance royale rendue le 15 novembre 1826 en faveur des héritiers Got, et statuant que la loi du 6 frimaire an 7 leur est inapplicable, attendu

(1) Voir, d'ailleurs, ci-après n° 153, la jurisprudence en matière contentieuse.

que la rivière Dadou n'est ni navigable ni flottable, et qu'aucun chemin n'aboutit sur le point où leur barque est établie ;

« Vu l'avis du conseil d'administration des contributions indirectes du 20 août dernier et le rapport des bureaux en vertu duquel cette question a été de nouveau renvoyée au comité ;

« Considérant que le droit d'établir des passages d'eau par bacs ou bateaux se rattache au grand intérêt des communications publiques, et qu'à ce titre il a de tout temps été mis en dehors du droit commun;

« Qu'avant la révolution le droit de bac était ou de nature féodale ou de souveraineté ; que, comme droit féodal, il a été aboli par les lois des 28 mars 1790 et 25 août 1792, et, comme droit souverain, rendu à l'état par la loi du 6 frimaire an 7 ;

« Que, sur les cours d'eau qui sont les dépendances du domaine public, c'est-à-dire navigables ou flottables, le droit exclusif de l'état résulte des termes exprès de la susdite loi du 6 frimaire an 7 et de l'article 538 du Code civil ; qu'au surplus ce droit n'est pas contesté ;

« Que, relativement aux cours d'eau qui ne sont ni navigables ni flottables, le même droit exclusif appartient à l'état, mais découle moins des textes formels de la législation existante que des principes généraux qui lui servent de base, ainsi qu'on va le développer ;

« Qu'en effet, un bac établi sur un cours d'eau qui n'est pas navigable, mais qui traverse une route royale ou départementale, se lie trop étroitement aux besoins de la voie publique pour être la propriété

d'un particulier ; qu'ainsi un tel bac rentre dans la dépendance du domaine de l'état, non plus à raison du cours d'eau, mais à raison de la route sur laquelle il est établi ;

« Qu'à l'égard des bacs situés sur des rivières qui traversent des chemins vicinaux, ils ne peuvent pas non plus être la propriété d'un riverain ou d'une seule commune ; qu'autrement les habitans des communes voisines qui fréquentent lesdits chemins se trouveraient à la discrétion de ces propriétaires privés, soit pour le droit de péage, soit pour la régularité des communications ;

« Que, d'après ces principes, tout bac aboutissant à un chemin public (royal, départemental ou vicinal) doit appartenir à l'état, quelle que soit la nature du cours d'eau qu'il traverse ;

« Que la conséquence du droit exclusif est d'interdire aux particuliers la faculté de placer, sur les mêmes cours d'eau et à une certaine distance du bac public, d'autres bacs ou bateaux de passage, toutes les fois que ceux-ci pourraient nuire au produit de son péage, ce produit étant la compensation nécessaire des frais d'entretien dont l'état est chargé ;

« Que réciproquement l'état doit pourvoir à l'entretien de tous les bacs, sans excepter ceux dont les produits seraient insuffisans pour couvrir cette dépense ; que ces principes ne font point obstacle à ce que des particuliers puissent établir, sans autorisation administrative, des bateaux de passage pour le service de leurs propriétés situées sur des cours d'eau non navigables, pourvu qu'ils n'y reçoivent

pas de passagers moyennant rétribution, et en concurrence avec un bac public qui serait situé dans le voisinage ;

« Qu'une tolérance analogue pourrait être même accordée à une commune traversée par un cours d'eau de cette dernière espèce, et qui, pour le passage de ses seuls habitans, aurait un bac rétribué aboutissant à un sentier ou à un chemin purement communal ; mais que, dans ce cas, le tarif du péage devrait être soumis à l'approbation du préfet ;

« Considérant que la discussion qui a eu lieu à la chambre des pairs, au mois de juin 1828, sur la propriété de certains cours d'eau, non plus que la loi qui se discute en ce moment sur la pêche fluviale, ne peuvent modifier en rien la manière dont on a entendu et appliqué jusqu'ici la législation spéciale concernant les bacs ;

« Que cette législation consacre un droit exceptionnel qui ne se rattache point au droit de propriété et qui n'a pas d'analogie avec le droit de pêche ;

« Que néanmoins la dénomination restrictive de *rivières navigables*, employée par la loi du 6 frimaire an 7, ayant fait naître depuis 1815 des contestations de fait et des dissidences d'opinion fréquemment renouvelées, il serait désirable qu'une nouvelle loi fût proposée aux chambres sur cette matière, pour mettre un terme à toutes les incertitudes, particulièrement sur ce qui concerne les bacs desservant des communications vicinales ou communales, et sur quelques autres points où la démarcation résultant des droits de la propriété privée et ceux

dérivant de l'intérêt général n'est pas assez clairement établie par la législation existante ;

« Est d'avis :

« 1° Qu'il convient de persévérer dans le mode d'application de la loi qui a été adopté jusqu'ici, tel qu'il est développé dans les deux précédens avis du comité et dans le présent avis ;

« 2° Que néanmoins l'administration doit user de son droit avec réserve, surtout lorsqu'il s'agit de cours d'eau non navigables ni flottables, et de bacs existans dont les communes seraient en possession ;

« 3° Qu'il serait utile qu'un projet de loi fût préparé pour fixer les droits de l'état, des communes et des particuliers en matière de bacs, comme on vient de le faire en matière de pêche fluviale. »

— Du reste, quoi qu'il en soit de la question de doctrine, il est certain qu'en fait il n'y a eu d'exception générale à la prise de possession de l'état : 1° que pour les bacs et bateaux non employés à un passage commun, mais établis pour le seul usage d'un particulier ou pour l'exploitation d'une propriété circonscrite par les eaux, pourvu que ces bacs et bateaux ne puissent nuire à la navigation ; 2° que pour les barques, batelets et bachots servant à l'usage de la pêche et de la marine marchande, montante et descendante. Encore les propriétaires et conducteurs desdites barques, batelets et bachots ne peuvent-ils pas établir de passage à heure ni jour fixes. (Loi du 6 frimaire an 7, art. 8 et 9.)

Dans quelques cas, cependant, l'état abandonne à des communes l'exploitation de bacs affectés à un service commun ; mais cela n'a guère lieu que quand

Vr. Circulaire du ministre des finances (28 Xbre 1839)
et du directeur de l'adon des contribns indirectes (22 janvier
1840) aux annales des contribns indirectes. p. 215. (1840)

les produits sont insuffisans pour pourvoir à l'entretien. Une circulaire de l'administration des ponts et chaussées, du 17 avril 1811, a même recommandé spécialement de faire aux communes l'offre de leur abandonner l'exploitation des bacs, toutes les fois que cette circonstance de l'insuffisance des produits se présenterait.

Mais cette concession est toujours regardée comme révocable par l'administration, pour laquelle c'est un principe inviolable que le droit de bacs et bateaux ne peut être ni aliéné ni concédé.

Ainsi, en 1812, la commune d'Andé, du département de l'Eure, fut autorisée par un décret impérial du 7 août à concéder, pendant 99 ans, à un particulier l'exploitation d'un passage d'eau sur la Seine, moyennant certaines conditions, parmi lesquelles se trouvait une redevance annuelle de 100 fr. Ce décret reçut son exécution. Mais, en 1826, une ordonnance royale du 18 juin, rendue sur le rapport du ministre des finances, après avoir déclaré que le bail passé en vertu d'une autorisation spéciale du gouvernement, et dont le fermier du bac avait rempli toutes les conditions, lui constitue un droit irrévocablement acquis pendant toute la durée de ce bail, a prescrit que la redevance annuelle serait versée dans les caisses de l'état. Cette ordonnance se fonde sur les principes que nous avons établis ci-dessus.

143. — La loi a laissé à l'administration supérieure le soin de déterminer, pour chaque département, le nombre et la situation des bacs et bateaux de passage. (Loi du 14 floréal an 10, art. 9.)

D'après cela, l'administration supérieure pro-

nonce sur la nécessité d'établir des bacs et bateaux alternant sur les deux rives, lorsque la communication exige cette mesure.

Elle désigne aussi les passages dont la communication doit être suspendue depuis le coucher du soleil jusqu'à son lever; et, pendant cette suspension, les bacs et bateaux et leurs agrès doivent être fermés avec chaînes et cadenas solides. (Loi du 6 frimaire an 7, art. 41 et 42.)

— Enfin, le gouvernement a reçu de la loi le pouvoir de déterminer le tarif de chaque bac dans la forme des réglemens d'administration publique. (Loi du 14 floréal an 10, art. 10.)

Quelquefois une ordonnance royale détermine, pour tout un département, le tarif des droits de bacs et bateaux: c'est même ce qui se fait communément. Quelquefois une ordonnance royale détermine spécialement les droits pour un passage seulement.

144. — Voyons maintenant ce qui concerne les baux des droits de bacs et passages d'eau.

La perception des droits de bacs et passages d'eau dont les tarifs ont été arrêtés par le gouvernement doit être affermée aux enchères publiques, d'après les ordres et instructions du ministre des finances, et à la diligence des préfets de département. (Arrêté du 8 floréal an 12, art. 1er.)

Les baux ordinaires sont de trois, six et neuf années, et l'adjudicataire doit se charger, par estimation, des effets mobiliers affectés au service des bacs. (Art. 2.)

Lorsque, pour l'intérêt et l'avantage de la perception, il est jugé convenable de passer des baux

Voir (pour l'application de l'article 92 de la loi du 6 frimaire an 7) une avis du conseil d'état du
approuvé le 18 nivôse an 11 (8 janvier 1803), relatif au
lac d'Auser placé sur une rivière qui est de limite aux
deux départements du Morbihan et d'Ille et Vilaine.

Voir aussi ci-après p. 387.

d'une plus longue durée, les préfets peuvent les consentir pour douze, quinze et dix-huit années, mais à la charge de les soumettre à l'approbation du ministre des finances. (Art. 3.)

145. — Passons à l'administration et à la police des bacs et bateaux.

Les opérations relatives à l'administration, la police et la perception des droits de passage sur les fleuves, rivières et canaux navigables, appartiennent aux préfets des départemens dans l'étendue desquels le passage est situé, sans préjudice de la surveillance qui peut être exercée par le maire du lieu. (Loi du 6 frimaire an 7, art. 31.)

Lorsque les passages sont communs à deux départemens limitrophes, l'administration et la police desdits passages sont attribuées au sous-préfet de l'arrondissement dans lequel se trouve située la commune la plus proche du passage. En cas d'égalité de distance, la population la plus forte détermine. En conséquence, la gare, le logement et le domicile de droit du passager sont toujours établis de ce côté. (Art. 32.)

— Pour la police des bacs et passages d'eau, il faut remarquer, d'abord, que le préfet a sous ses ordres les ingénieurs des ponts et chaussées.

Il peut les requérir toutes les fois qu'il juge leurs services nécessaires ; mais, indépendamment des cas extraordinaires et imprévus, la loi a déterminé que des visites de ces agens auraient lieu à des époques fixes.

Chaque année, aux mois de septembre et d'avril, les ingénieurs doivent faire, en présence des maires ou d'un commissaire nommé par eux, la visite des

bacs et bateaux et autres objets dépendant de leur service, afin de juger s'ils sont régulièrement entretenus. (Art. 34.)

S'il se trouve des réparations ou des reconstructions à faire, auxquelles les adjudicataires sont tenus, ils y sont contraints par les préfets, par les mêmes voies que pour les autres entreprises publiques.

Dans le cas où les adjudicataires n'y sont point tenus, l'administration doit pourvoir promptement auxdites réparations et reconstructions. (Art. 35.)

Les ingénieurs, dans leurs visites, doivent constater encore la situation des travaux construits dans le lit des rivières, sur les cales, ports, abordages et chemins nécessaires pour y arriver.

Ils observent les changemens qui peuvent être survenus dans leurs cours, soit à raison des débordemens, éboulis, glaces, ensablemens, soit à raison de toute autre cause.

Ils indiquent ensuite les travaux à faire. (Art. 36.)

2° S'il survient quelqu'un des événemens qui viennent d'être indiqués, ou tout autre, dans l'intervalle des visites des ingénieurs, et qu'il y ait quelque mesure d'urgence à prendre, le maire, sur l'avis qui lui en est donné par l'adjudicataire, peut faire faire provisoirement tout ce qui est utile au service; mais il doit en informer immédiatement le préfet, qui prescrit une visite extraordinaire des ingénieurs. (Art. 37 et 38.)

3° Aux passages où le service public, les intérêts du commerce et les usages particuliers résultant de la nature du climat et de la hauteur des marées, exigent une communication non interrompue, le

gouvernement fait régler, eu égard au temps et aux lieux, le service des *veilleurs* ou *quarts* qui doivent être établis pour ces passages. (Art. 43.)

Dans les lieux où ces veilleurs sont établis, ils doivent exiger des voyageurs, autres que les domiciliés, la représentation de leurs passeports, qui doivent être visés par le maire ou l'officier de police des lieux.

Les conducteurs de voitures publiques, courriers de malle et porteurs d'ordres du gouvernement sont dispensés toutefois de cette formalité. (Ibid., art. 46.)

4° Les fermiers ne peuvent se servir que de gens de rivière ou mariniers reconnus capables de conduire sur les fleuves, rivières et canaux.

A cet effet, les employés doivent, avant d'entrer en exercice, être munis de certificats des commissaires civils de la marine, dans les lieux où ces sortes d'emplois sont établis, ou de l'attestation de quatre anciens mariniers conducteurs, donnée devant le maire de leur résidence, dans les autres lieux. (Art. 47.)

5° La loi enjoint aux adjudicataires, mariniers et autres personnes employées au service des bacs, de se conformer aux dispositions de police administrative et de sûreté contenues dans la loi ou qui pourraient leur être imposées pour son exécution par le gouvernement, et les préfets, sous-préfets et maires, à peine d'être responsables, en leur propre et privé nom, des suites de leur négligence, et, en outre, d'être condamnés, pour chaque contravention, en une amende de la valeur de trois journées de travail: le tout à la diligence des maires. (Art. 51.)

6° La répression des infractions aux règles portées pour la police des bacs et bateaux est de la compétence de l'autorité judiciaire. (Art. 31.)

146.— Les bacs et bateaux, les agrès et ustensiles nécessaires à leur exploitation forment une partie du mobilier de l'état, dont la conservation a nécessité des mesures soit de la part du législateur, soit de la part de l'administration.

Mais, avant tout, il faut observer que tout ce qui tient au matériel des bacs, c'est-à-dire aux constructions et à l'entretien, est dans les attributions de la direction générale des ponts et chaussées, dont nous venons de voir les agens fonctionner sous l'autorité des préfets.

La loi du 6 frimaire an 7 s'est bornée à déclarer, dans son article 29, que les adjudicataires seraient tenus d'entretenir les objets mobiliers affectés au service des bacs et de les transmettre en bon état, à l'expiration de leur bail, au nouveau fermier. Ces obligations ont été développées dans le cahier des charges, arrêté par l'administration pour la mise en adjudication des droits de bacs et bateaux, et par les circulaires administratives.

Voici les principales règles à cet égard :

La mise en jouissance des fermiers s'opère par un procès-verbal particulier, à la suite duquel est fait un double inventaire des effets mobiliers qui sont mis à la disposition de l'adjudicataire, et qui doivent être rendus par lui à son successeur, dans l'état où ils ont été pris.

Mais, avant la mise en jouissance, il doit être fait, par l'ingénieur ordinaire des ponts et chaussées ou

par la personne que le préfet croit devoir commettre, en présence du maire et de l'ancien et du nouveau fermier, un état estimatif et descriptif des bacs, bateaux, agrès, ustensiles et autres objets en bon état et confiés au nouveau fermier.

Si, à l'époque de l'affermage, un bac ou bateau exige des réparations, ou s'il est nécessaire de remplacer quelques agrès ou ustensiles, le gouvernement se charge de mettre le tout en bon état de service.

Pendant la durée du bail, l'adjudicataire est tenu d'entretenir en bon état les bacs, bateaux, agrès, cordes, etc., et de se fournir de tous les outils ou ustensiles qui pourraient lui devenir nécessaires.

Si le fermier, en outre de l'entretien exigé, fait aux bacs des améliorations utiles, le prix lui en est payé par le gouvernement, d'après une estimation faite comparativement à celle de l'entrée en jouissance.

Si, dans le courant du bail, il est indispensable de reconstruire un ou plusieurs bateaux, ils doivent être reconstruits aux frais du trésor ; mais le fermier doit être chargé de les rendre, à la fin de son bail, dans l'état où il les a reçus ou d'en payer la moins-value.

Quel qu'ait été le prix de l'estimation faite lors de son entrée en jouissance, on ne peut tenir compte au fermier, pour le bateau qui dépérit entre ses mains, que de la valeur actuelle de ce bateau (1).

(1) V. le cahier des charges arrêté par l'administration, et les circulaires de la direction générale des ponts et chaussées du 17 octobre 1809 et du 17 avril 1811.

Nous verrons ci-après, n° 153, ce que la jurisprudence du conseil d'état a pu ajouter à ces dispositions.

147.— Passons au recouvrement du fermage des droits de bacs et bateaux par l'état.

D'après le décret du 5 germinal an 12 (art. 4), l'administration des contributions indirectes est chargée de la recette et des revenus des bacs.

Le recouvrement a lieu aux échéances déterminées par le cahier des charges de chaque adjudication.

Le prix de la ferme est payable de trois mois en trois mois et d'avance, aux termes du cahier des charges, arrêté le 19 prairial an 12.

L'adjudicataire doit verser directement dans la caisse du préposé aux recettes de la régie des contributions indirectes.

Il se soumet à payer son fermage sur simple commandement. (Art. 6, 7 et 8 du cahier des charges.)

— Nous ne pouvons pas préciser quel est le produit de l'affermage du droit domanial de bacs et bateaux, parce que, dans le compte général de l'administration des finances, ce produit est confondu avec celui de l'affermage des ponts. Ces deux produits se sont élevés, en 1834, à la somme de 1,147,255 fr. 49 c.

— Le produit des bacs et passages d'eau semble, du reste, destiné à s'affaiblir, par suite des efforts que l'administration fait continuellement pour substituer les ponts à ce mode de communication, qui offre des inconvéniens et des dangers que tout le monde reconnaît. Or, le produit des péages sur les ponts construits en remplacement des bacs suffit